

SECvenezia2005 - 10/04/05

Mario G. Losano

Una carta fondamentale per l'Unione Europea: costituzione o trattato?

1. Dai popoli senza costituzione a una costituzione senza popolo.

I. Dalla distruzione alla costruzione dell'unità europea.

2. La fine della guerra calda e l'inizio della guerra fredda: quale unione per l'Europa?

3. Gli artefici dei primi passi d'una politica comune e l'ombra lunga di Carlo Magno:

a) *I nemici dell'attuale Unione Europea.*

b) *I tre padri dell'unificazione europea.*

4. L'evoluzione istituzionale dell'Europa da unione doganale a unione quasi politica.

5. Fra diritto nazionale e diritto internazionale, tertium datur?

II. La natura giuridica delle norme "comunitarie" europee: un memorandum per il Mercosul.

6. La struttura comunitaria e il suo "deficit" di democrazia.

7. Le incognite dell'attuale testo del trattato costituzionale:

a) *Il referendum come strumento per democratizzare un "trattato costituzionale ottriato".*

b) *L'armonizzazione costituzionale.*

c) *Le radici cristiane.*

d) *La scarsa solidarietà sociale.*

e) *L'eccesso di burocrazia comunitaria.*

8. Lo stesso diritto comune in lingue diverse: come uscire dalla Torre di Babele?

Mario G. Losano

Una carta fondamentale per l'Unione Europea: costituzione o trattato?

1. Dai popoli senza costituzione a una costituzione senza popolo.

"É considerada extinta a escravidão no Brazil desde a data desta lei"; e inoltre: "Ficam revogadas todas as disposições em contrário": due articoli sono bastati a Pedro II per porre fine a una struttura socio-economica plurisecolare¹. "La France reconnait publiquement le génocide arménien de 1915"²: un solo articolo è bastato alla Francia per dichiarare la sua posizione politica su un tema spinoso, sul quale la Turchia repubblicana - autrice del genocidio ma aspirante membro dell'Unione Europea - non intende ragione. Sfruttando sino in fondo la sinteticità del latino, Cicerone ricordava che "brevisimus quisque dilucidissimus est": solo quattro parole per dire che, quanto più uno è breve, tanto più è chiaro.

A questo motto e a questi esempi non si è certo ispirata la cosiddetta "costituzione europea", in gestazione da circa due anni: 354 articoli di testo, cui si aggiungono più di 50 articoli della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, oltre a corpose appendici³. Però i cittadini europei

¹ Lei n. 3353, de 13 de maio de 1888: *Considera extinta a escravidão no Brazil*; Gabinete, 10 de marzo.

² Articolo Unico: *Loi 2001-70*.

³ <www.europarl.eu.int>: su questo sito sono reperibili i testi aggiornati di questi documenti. I testi anteriori alla firma di Roma, avvenuta il 29 ottobre 2004, possono discordare dalla "versione consolidata", che è "una versione provvisoria compilata a titolo informativo sotto la responsabilità

non hanno partecipato al processo costituente né direttamente, né attraverso i parlamenti liberamente eletti. Intanto, cinquant'anni di progressivi avvicinamenti governativi avevano creato un'unione doganale, cui si erano andati gradualmente aggiungendo vari elementi di integrazione politica. I singoli popoli europei si sono così trovati ad essere retti da un galassia di norme statali e sovrastatali, che però non culminavano ancora in una costituzione.

Quella galassia non ha prodotto l'astro costituzionale. Il *big bang* costituzionale europeo non ha ancora avuto luogo. La galassia normativa comunitaria tarda a organizzarsi ordinatamente in un sistema eliocentrico. Nell'Europa comunitaria, i popoli senza costituzione discutono oggi una costituzione senza popolo, perché nata in lunghe e laboriose trattative intergovernamentali. La storia degli Stati nazionali europei ci aveva abituato alle costituzioni scaturite da assemblee costituenti di origine elettiva e democratica. Oggi i popoli europei ricevono una costituzione alla cui stesura non hanno partecipato. Nella migliore delle ipotesi, verranno chiamati con un referendum ad accettare quanto viene loro offerto: o prendere, o lasciare. Ne riparleremo alla fine di questo scritto (cfr. § 7, a).

La cosiddetta "costituzione europea" è dunque una costituzione "octroyée", anche se il sovrano che la concede ai suoi sudditi non indossa i panni del sovrano *ancien régime*. A dire il vero, quella che viene "octroyée" non è neanche una costituzione: è un "trattato costituzionale" o meglio, come dice il testo ufficiale stesso, è un "Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa". Almeno dal punto di vista della forma, il documento al centro del dibattito europeo non è dunque una costituzione, ma un trattato. Però i federalisti europei avevano sempre sottolineato la differenza (anzi, l'incompatibilità) tra questi due tipi di documento. Basti citare Umberto Campagnolo, che già nel 1943 aveva proposto un progetto di costituzione europea:

La federazione non avrà, a suo fondamento, un trattato, ma una costituzione, cioè un patto, il quale, considerato concretamente, e non come un insieme di articoli e di clausole, è l'unione stessa in atto dei popoli federati, il vincolo che li lega, la loro compagine vivente. Se un trattato abbia preceduto, esso non può esser stato altro se non una testimonianza del processo federativo, mentre la costituzione, come documento formale giuridico, significherà la dichiarazione del compimento di tale processo.

L'unità sancita dalla costituzione deve però trovare il suo fondamento in un popolo, unificato da una comune cultura.

"La federazione è, nella sua realtà essenziale, quello che pur bisogna dire un prodotto naturale della storia, non già una nuova costruzione giuridica, un puro edificio dell'intelligenza e della saggezza politica: essa nasce quando, nelle profondità della storia, che è pure in un certo senso geologia e geografia, si incontrano, s'intrecciano e s'innestano le radici dei popoli, per creare un popolo nuovo, con un suo carattere proprio e una sua propria missione"⁴.

L'unificazione europea non ha seguito la via immaginata da Campagnolo e da tanti federalisti. Nata da un'evoluzione, e non da una rivoluzione, essa è caratterizzata da processi di aggiustamento lenti ma pacifici. Conviene quindi esaminare il processo in cui è andato formandosi questo "trattato costituzionale" e, infine, soffermarsi sulle difficoltà che lo attendono nell'immediato

esclusiva del segretariato della Conferenza intergovernativa". Tra il giugno e la fine dell'ottobre 2004 il testo è stato "messo a punto dai giuristi-linguisti nelle 21 lingue in cui farà fede".

⁴ Umberto Campagnolo, *Verso una costituzione federale per l'Europa. Una proposta inedita del 1943*. A cura di Mario G. Losano, Giuffrè, Milano 2003, p. 172, e il commento nella mia prefazione, *Una "rivoluzione federale europea" alla fine della Seconda guerra mondiale*, p. 80.

futuro. Ci si può forse spingere fino all'orizzonte del 2007 e oltre, ma allora si lascia il terreno delle previsioni per avventurarsi in quello delle congetture.

1. Dalla distruzione alla costruzione dell'unità europea.

2. La fine della guerra calda e l'inizio della guerra fredda: quale unione per l'Europa?

Il pensiero federalista individua nella sovranità statale la causa delle guerre⁵. Il suo obiettivo è quindi la massima riduzione possibile della sovranità del singolo Stato nazionale. Lo strumento per raggiungere questo obiettivo è l'accordo fra singoli Stati, in base al quale ciascuno di essi cede a un'entità sovrastatale una quota della propria sovranità. Il punto problematico di questo processo è il passaggio dalla pluralità di Stati nazionali a una struttura sovranazionale. In questo processo risulta chiara la tensione dialettica tra diritto internazionale e diritto nazionale e la complementarità dei loro strumenti giuridici, il trattato e la costituzione. Quindi, discutendo oggi sulla natura e sul contenuto del suo "trattato costituzionale", l'Unione Europea affronta uno dei problemi classici del federalismo: e lo affronta con le specificità del caso concreto, inevitabili quando una teoria diviene realtà.

Per comprendere il punto d'arrivo odierno è forse utile ripercorrere in sintesi l'evoluzione del pensiero federalista nel secolo XX. Il pensiero espresso da Kant nel suo scritto sulla pace perpetua e la proposta politica contenuta nel *Federalista* di Hamilton (modellata sull'esempio degli Stati Uniti d'America) sono i due pilastri da cui muove il pensiero federalista europeo.

Esso prese però il vigore di una proposta politica concreta soltanto dopo il disastro della Prima guerra mondiale. Da un lato, essa fu la prima guerra tecnologica, poiché i progressi della tecnica vennero usati per fini distruttivi, con risultati tremendi: gli europei uscirono inorriditi da quel bagno di sangue e decisi a evitare che esso potesse ripetersi. D'altro lato, il risultato geopolitico del trattato di Versailles che concluse quella guerra portò a compimento la frammentazione dei grandi imperi europei: tra il 1917 e il 1923 scomparvero l'Impero Russo (nel 1917) e l'Impero Ottomano (nel 1923), mentre col 1918 l'Impero tedesco subì gravi perdite del territorio nazionale e l'Impero Austro-Ungarico venne frantumato in piccoli Stati artificiali. Le recenti guerre balcaniche sono l'ultima conseguenza di questa frammentazione.

Da questa disgregazione scaturirono due proposte politiche. Una riguardava la Germania, privata delle colonie, mutilata nel suo stesso territorio (che era riuscita a unificare solo nel 1871, cioè neanche mezzo secolo prima), limitata nella ricostruzione delle sue forze armate e gravata da riparazioni belliche di dimensioni disastrose. Ne derivò un'impennata del nazionalismo tedesco, che chiedeva la revisione del Trattato di Versailles e che poteva fondarsi anche su un odio antifrancese ormai secolare, poiché risaliva alle guerre napoleoniche e alla guerra franco-tedesca.

L'altra proposta politica era più teorica e generale e sosteneva l'esigenza di una federazione tra gli Stati europei, in modo che la limitazione della sovranità dei singoli Stati evitasse lo scoppio di nuove guerre. E' dopo il 1918 che il federalismo europeo incominciò a discutere più intensamente le idee che, dopo il 1950, avrebbero conosciuto una realizzazione lenta ma progressiva.

In realtà, il problema della sovranità nazionale era al centro di entrambe queste proposte politiche: lo era però in modo totalmente antitetico.

In Germania, dopo la breve e tormentata parentesi socialdemocratica della Repubblica di Weimar, la dittatura nazionalsocialista fece proprie le idee della geopolitica di Karl Haushofer e del "nuovo" diritto internazionale proclamato da Carl Schmitt per i "grandi spazi". Lascio qui senza

⁵ Una sintesi dell'evoluzione del pensiero federalista, con rinvii bibliografici, è nella mia prefazione *Una "rivoluzione federale europea" alla fine della Seconda guerra mondiale*, nel già citato Campagnolo, *Verso una costituzione federale per l'Europa*, pp. 1-80.

risposta il quesito se queste teorie abbiano ispirato la politica di espansione del nazionalsocialismo, ovvero se siano servite per giustificarla *a posteriori*. Resta il fatto che negli anni Trenta la Germania mirava non più alle conquiste coloniali, ma alla creazione di aree di influenza politico-economica, nelle quali uno Stato dominante (che Carl Schmitt chiamava "Reich") dominava su Stati a sovranità limitata. Anche per questa via si giunse a un'unificazione europea, che però non era una federazione perché non era un'unione volontaria: in realtà, era un'unificazione imperialistica e militare, fondata sull'espansione della sovranità nazionale dello Stato più forte, che limitava o eliminava la sovranità degli Stati assoggettati.

L'Europa poteva però essere unificata anche per una via diversa, non espandendo militarmente una sovranità a scapito delle altre, ma limitando volontariamente le singole sovranità e delegando un numero crescente di poteri sovrani a un'entità sovranazionale. All'unificazione imperialistica e militare dei totalitarismi europei, le democrazie rinate nel dopoguerra contrapponevano così la concezione ereditata dalla tradizione federalista classica: quella di una federazione democratica e pacifista.

L'unificazione imperialistica aboliva di fatto il diritto internazionale; invece la federazione democratica mirava a creare, attraverso il diritto internazionale, una struttura giuridica sovranazionale che, a sua volta, avrebbe emanato un diritto intermedio fra quello nazionale e quello internazionale. Si tratta dell'odierno "diritto comunitario"⁶, il cui *status* giuridico è oggetto di opinioni discordanti ma la cui esistenza ed efficacia è un dato di fatto.

La caduta dei totalitarismi e la fine della Seconda guerra mondiale cancellò dall'agenda politica la concezione dell'unificazione europea imperialistica e militare. Era ormai chiaro che la limitazione delle sovranità nazionali sarebbe dovuta avvenire seguendo la via federativa e pacifica. Ma le difficoltà delle teorie politiche iniziano quando le si deve tradurre in pratica.

Ai federalisti postbellici era chiaro che la causa delle due guerre mondiali era stata l'incontrollata sovranità nazionale: essa andava dunque dapprima limitata e, infine, sostituita. I federalisti più radicali sostenevano che soltanto la federazione mondiale poteva garantire la pace. Infatti, se si fossero realizzate grandi federazioni continentali, anche fra di loro avrebbe potuto svilupparsi una dinamica conflittuale analoga a quella già vista fra gli Stati nazionali e, in questo modo, la pace sarebbe di nuovo stata in pericolo. Solo la federazione mondiale avrebbe garantito gli strumenti per la conciliazione di questi conflitti e, quindi, l'effettiva possibilità della pace. Oggi questa posizione sembra utopica ma, nei primi congressi dei federalisti europei, l'idea di cominciare da una federazione europea venne accettata solo dopo molte discussioni e, comunque, come passo iniziale e transitorio in vista della federazione mondiale.

Nel 1945 le discussioni teoriche vennero scompigliate dalla realtà del dopoguerra. Nell'immediato dopoguerra gli Stati Uniti d'America avevano tutt'altro che caldeggiato una federazione europea; però, con l'avvento della guerra fredda, si trasformarono in sostenitori del progetto federalista, ovviamente in funzione antisovietica. Ne conseguì una spaccatura anche all'interno del movimento federalista. I partiti comunisti (originariamente favorevoli al federalismo europeo: anche l'Unione Sovietica era una federazione!), avversarono i piani europeistici quando essi vennero piegati alle esigenze della guerra fredda.

Nel federalismo europeo, il passaggio dalla teoria alla pratica presentava così con una duplice frattura. Con la divisione dell'Europa in due blocchi, la futura federazione europea poteva riguardare soltanto l'Europa occidentale e filoamericana, escludendo così quell'area centro-europea che tradizionalmente aveva sempre fatto parte della civiltà europea. Inoltre, all'interno dei singoli Stati dell'Europa occidentale, il consenso politico per i piani federativi europei era debole a causa degli avversari di destra (sostenitori della sovranità nazionale) e di sinistra: in Stati come la Francia

⁶ L'espressione "diritto comunitario" indica in generale le norme giuridiche sovranazionali europee, senza distinzione dell'ente che le ha emanate; non si riferisce quindi, specificamente, agli anni in cui gli Stati europei erano uniti nella Comunità Economica Europea (CEE).

e l'Italia, i partiti comunisti raccoglievano una quota rilevante di elettori, ovviamente non favorevoli a un'integrazione europea intesa come baluardo antisovietico. Con l'inizio della guerra fredda gli ideali europeistici subirono quindi una battuta d'arresto. Le proposte politiche del federalismo correvano il rischio di tornare ad essere oggetto del dibattito teorico fra pochi illuminati, senza però un'effettiva influenza sulle politiche nazionali.

E' in quel momento storico che vanno ricercate le radici del "deficit di democrazia" che oggi viene rimproverato alle istituzioni europee. I federalisti si divisero, per così dire, fra idealisti e pragmatici. I primi miravano a una vera e propria federazione europea ispirata al modello nord-americano o svizzero, la cui realizzazione sembrava però molto lontana. I pragmatici puntarono invece a realizzare accordi settoriali a livello europeo, il cui proliferare avrebbe favorito una vera e propria integrazione sovranazionale dei singoli Stati. Poiché questi accordi avrebbero dovuto essere realizzati mediante trattati internazionali, gli interlocutori dei federalisti erano i singoli governi nazionali: governi che venivano così a essere, ad un tempo, gli amici degli europeisti (perché dai governi dipendeva la conclusione dei singoli trattati) e nemici degli europeisti (perché i governi nazionali erano poco propensi a delegare una parte dei loro poteri a organismi sovranazionali).

L'unificazione europea iniziò dunque con trattative e compromessi a livello governativo e, fino ad oggi, ha conservato questa sua caratteristica, nonostante le molte correzioni e i vasti ampliamenti. L'Europa proposta da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi nel *Manifesto di Ventotene* del 1941 è lontana dalle costruzioni tecnocratiche di Jean Monnet, dal progetto costituzionale del 2003 di Giscard d'Estaing e dall'ancora più arretrato trattato costituzionale approvato nel 2004. Il movimento federalista è come il vecchio pescatore di Hemingway: è riuscito a catturare il pesce inseguito per anni ma, nel portarlo a riva, gli squali glielo hanno spolpato e non gliene resta che la lisca.

3. *Gli artefici dei primi passi d'una politica comune e l'ombra lunga di Carlo Magno.*

La duplice genesi dell'idea di unione europea - quella totalitaria e quella democratica illustrate poco sopra - possono indurre in errore o prestarsi a deformazioni interessate.

a) *I nemici dell'attuale Unione Europea.*

Non tutti gli Stati membri dell'Unione Europea sono europeisti nella stessa misura. L'atteggiamento verso l'integrazione europea dipende spesso dagli interessi del singolo governo e possono mutare con esso, come è avvenuto in Italia⁷. Altri Stati sono tepidamente europeisti: non sono l'unico a essere convinto che la Gran Bretagna sia entrata nei progetti dell'unificazione europea per ritardarli e ostacolarli. Ne sono prove recenti la mancata adesione all'Euro, la (troppo) *special partnership* con gli Stati Uniti e la propensione ad ammettere nell'Europa unita quanti più Stati sia possibile, nella fondata convinzione che l'eterogeneità degli Stati membri renda impossibile l'integrazione politica.

Un esempio estremo di questo spirito antieuropeo è contenuto in un libro che riconduce l'idea europeista alla sola visione dei totalitarismi, e non anche a quella dei democratici. John Laughland intitola il suo libro *La fonte avvelenata*, e precisa nel sottotitolo: *Le radici non*

⁷ Mario G. Losano, *Politica del diritto e conseguenze sul diritto positivo in uno Stato euroscettico: il caso italiano*, "Ragion Pratica", 2003, n. 21, pp. 573-611. Originariamente *Rechtspolitik und positivrechtliche Folgen eines "euroskeptischen" EU-Mitgliedstaates – der Fall Italien*, Jan C. Joerden – Roland Wittmann (Hrsg.), *Recht und Politik*, "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie", Beiheft 93, Steiner Verlag, Stuttgart 2004, pp. 157-183.

*democratiche dell'idea di Europa*⁸. Per non lasciare dubbi, come copertina è stata scelta l'"Allegoria del cattivo governo" di Ambrogio Lorenzetti: al centro la tirannia che calpesta la giustizia, circondata dalle allegorie di Fraus, Avaritia, Vanagloria e Furor. Inoltre, nel malgoverno comunitario, John Laughland è affascinato dalle "striking similarities between Nazi thought and the Pro-Europeanism of our own days"⁹.

Per screditare l'eupeismo, Laughland afferma che, secondo la storiografia ufficiale, "the belief of supranationalism has its origins in the thinking of Resistance circle during the Secondo World War"¹⁰. Presentando l'idea europeistica come posteriore all'ultima guerra, Laughland la trasforma così in una reazione all'analoga idea dei "grandi spazi" che già avevano avuto i nazisti, i fascisti e i "vichyites". Però nel paragrafo precedente si è visto che non è così. Dunque, tagliati fuori i padri nobili da Kant a Spinelli, i federalisti vengono trasformati in un gruppo di contemporanei compromessi con le dittature, che continuano nel dopoguerra il pensiero europeo dei nazi-fascisti¹¹. Lo stesso Movimento Federalista Europeo - uno dei cui documenti fondanti, *Il Manifesto di Ventotene*, prende il nome dall'isola dove i federalisti italiani erano stati inviati al confino dal governo fascista - viene presentato come potenzialmente infiltrato da ex fascisti nell'immediato dopoguerra¹².

Le parentele inquinate dell'eupeismo - oltre che nel parallelismo tra l'unificazione europea e l'integrazione economica dei "grandi spazi" nazionalsocialisti (Grossraumwirtschaft)¹³ - vengono additate anche nelle biografie dei protagonisti: nel personalismo di Rougemont, legato all'"Ordre nouveau"¹⁴; in Mounier, "the French Heidegger"¹⁵; nella riabilitazione del geopolitico Karl Haushofer¹⁶. Ma soprattutto vengono bersagliate due figure centrali dell'eupeismo, Robert

⁸ John Laughland, *The Tainted Source. The Undemocratic Origins of the European Idea*, Warner, London 1998, 402 pp. Libro fazioso, ma anche lugubre. Si apre affermando che "European politics has resounded to a dull, repetitive thud: that of nails being driven into the coffin of democracy" (p. 1). Si chiude con questa valutazione dei piani dell'Unione Europea: "Any attempt to remove uncertainty by artificial political means is self-defeating and contrary to the human nature. After all, the only escape from uncertainty lies in the graveyard" (p. 327).

⁹ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 26.

¹⁰ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 12.

¹¹ Laughland, *The Tainted Source*, cit., Cap. II: *Fascist and Federalist*.

¹² Laughland (*The Tainted Source*, cit., p. 21) parla di Camillo Pellizzi, redattore della rivista "Civiltà fascista": "It is perhaps not surprising that in August 1943, that is, after the Allied landings in Italy, Pellizzi was contacted by the 'Movimento federalista europeo' because of his work on European integration under Mussolini". Sembra però, sostiene Laughland, che i federalisti "have broken off with him almost immediately". E allora?

¹³ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 26 s.

¹⁴ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 63.

¹⁵ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 72 s.

¹⁶ Laughland, *The Tainted Source*, cit., p. 343, nota 273: Frank Ebeling, *Geopolitik. Karl Haushofer und seine Raumwissenschaft 1919-1945*, Akademie Verlag, Berlin 1994, 272 pp.

Schuman e Jean Monnet¹⁷. Robert Schuman viene descritto come un tedesco passato alla Francia e come un opportunista che combatté nell'esercito francese nella Prima guerra mondiale, che poi fu avvocato nella tedesca Metz nel 1911 e che, dal 1919, divenne deputato francese. Dunque un'ambigua carriera politica che, prima che europeista, lo vide anche collaborazionista con il governo di Vichy. Di Jean Monnet, Laughland ricorda solo l'antigollismo del periodo londinese.

E gli altri "padri" europei? Laughland non se ne occupa perché non sarebbero di sostegno alla sua tesi sull'antidemocraticità dell'odierna idea di Europa. Invece conviene occuparcene ora, sia pur brevemente.

b) I tre padri dell'unificazione europea.

Le tre figure-chiave nella storia dell'unificazione europea, a mio giudizio, erano portatrici di un modello inespresso di Stato sovranazionale, presente nella loro cultura e nella loro storia personale. Sottolineo che questa è una mia opinione personale, anche se non priva di una sua suggestività. Nati e morti tutti e tre nello stesso decennio, la loro formazione era avvenuta nell'ambito della cultura germanica. E in essa domina la figura di Carlo Magno (il cui culto accomunò la Francia e la Germania) e la nostalgia dell'unità europea fondata sul Sacro Romano Impero Germanico (durato fino al 1806). Un cenno alle loro biografie li rivela come persone di cultura germanica e come cittadini delle contese aree di frontiera.

Konrad Adenauer (1876-1967) nacque a Colonia e iniziò la sua carriera politica come sindaco di quella città. Nel 1930, come cancelliere dell'università di Colonia, contribuì alla chiamata di Hans Kelsen, che affrontava allora il suo primo esilio. Tre anni dopo, con la presa del potere dei nazionalsocialisti, Kelsen dovette emigrare in Svizzera e Adenauer dovette lasciare ogni carica pubblica. Nel dopoguerra contribuì alla fondazione del partito cristiano sociale e, come Cancelliere dal 1949 al 1963, fece dell'allora Repubblica Federale Tedesca uno Stato di diritto, integrato con le democrazie occidentali. Nell'area renana (terra di frontiera tra la Germania e la Francia, in cui Adenauer nacque e operò), la storia tedesca e quella francese si erano spesso scontrate, ma anche fuse.

Alcide De Gasperi (1881-1954) nacque vicino a Trento (terra di frontiera tra l'Austria e l'Italia), quando quella regione faceva parte dell'Impero Austro-Ungarico. Di conseguenza studiò diritto all'Università di Vienna e, nel 1911, fu eletto deputato al parlamento di Vienna. Dopo la Prima guerra mondiale, il Trentino e l'Alto Adige passarono all'Italia e De Gasperi partecipò alle attività del cattolico Partito Popolare italiano (che aveva contribuito a fondare) fino al 1927, quando il fascismo lo obbligò a ritirarsi da ogni carica politica. Fu un convinto assertore dell'integrazione europea, anche sul piano militare (sostenne infatti la Comunità Europea di Difesa, o CED, sulla quale torneremo nel prossimo paragrafo).

Robert Schuman (1886-1963) conobbe la travagliata vita delle terre di confine tra Francia e Germania a cavaliere dei due secoli, ma dal lato opposto alla Renania di Adenauer. Nato in Lussemburgo, studiò nella Lorena tedesca, fu avvocato nella città allora tedesca di Metz fino al 1919 e divenne deputato francese quando questa regione ritornò alla Francia. Dopo una partecipazione iniziale al governo di Vichy, passò alla resistenza e nel dopoguerra fondò un partito cattolico, il Mouvement Républicain Populaire. Dal *Plan Schuman* del 1950 nacque la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), il primo nucleo dell'integrazione europea.

Queste considerazioni biografiche e psicologiche mi hanno sempre colpito (forse perché anch'io vengo da un'area di frontiera), ma è difficile, se non impossibile, provarne la fondatezza. Di certo, è curioso che questi tre padri dell'Europa unita siano legati al cuore geografico dell'Europa e alla cultura di lingua tedesca. Se esisteva questa predisposizione culturale alla sovranazionalità, di certo essa venne favorita dalle condizioni storiche: con la guerra fredda, gli Stati Uniti

¹⁷ Ad essi viene dedicato il paragrafo *Robert Schuman and Jean Monnet*: Laughland, *The Tainted Source*, cit., pp. 75-78.

condizionarono gli aiuti del piano Marshall all'effettiva collaborazione fra gli Stati europei in funzione antisovietica. Cadeva quindi la pregiudiziale statunitense contraria al federalismo europeo e iniziava in Europa la formazione delle prime istituzioni sovranazionali.

4. L'evoluzione istituzionale dell'Europa da unione doganale a unione quasi politica.

La prospettiva di mezzo secolo può far perdere di vista tanto i progressi compiuti quanto i condizionamenti derivati dalle concrete situazioni storiche incontrate nel cammino dell'unificazione. Può quindi essere utile ripercorrere in sintesi le tappe che, dall'iniziale trattato sul carbone e l'acciaio, hanno portato alla vasta costruzione costituzionale oggi in discussione.

Il piano Marshall iniziò nel 1947, ma allora gli Stati europei erano ancora poco propensi a realizzare forme di integrazione che limitassero la sovranità nazionale. Sotto la pressione della Gran Bretagna si affermò dapprima la *corrente confederalistica*, che nel 1948-49 portò all'istituzione dell'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE) e del Consiglio d'Europa: poiché in esse la sovranità degli Stati rimaneva intatta, l'integrazione risultò insufficiente. L'Unione Europea dei Pagamenti (UEP) si rivelò più concreta, agendo come camera di compensazione fra le valute europee allora non convertibili. Tuttavia essa durò soltanto dal 1950 al 1958, quando le valute europee divennero liberamente convertibili.

La strategia antisovietica degli USA passava anche attraverso la ricostruzione dell'industria pesante e delle forze armate della Germania, con grande preoccupazione della Francia. Schuman, allora ministro degli esteri, fece propria la visione *funzionalistica* dell'integrazione europea, enunciata da Jean Monnet: in base ad essa, si doveva procedere per integrazioni europee settoriali, giungendo così per passi successivi a un'unificazione europea. Il primo di questi passi tranquillizzò la Francia perché creò un'organizzazione comune delle industrie carbo-siderurgiche, evitando che la Germania procedesse da sola sul terreno della re-industrializzazione. Nacque così nel 1951 la CECA.

A questo punto già si dividevano le strade fra gli Stati soltanto confederalisti e gli Stati autenticamente federalisti. L'embrione di gestione federale presente nella CECA era già eccessivo per la Gran Bretagna e per gli Stati scandinavi, che non vi aderirono. Un tentativo di integrazione militare - la Comunità Europea di Difesa, CED - cadde nel 1954 per il voto contrario del governo francese: il riarmo tedesco sarebbe avvenuto più tardi, sotto la piena sovranità della Germania Federale¹⁸.

Il fallimento della CED aveva dimostrato che la concezione funzionalistica dell'integrazione europea non avrebbe dato risultati sul piano politico. Si fece strada allora l'idea di procedere anzitutto all'integrazione economica, che non implicava rilevanti trasferimenti di sovranità e quindi non correva il rischio di ripetere l'insuccesso della CED. La speranza che l'integrazione economica avrebbe prodotto anche l'integrazione politica si rivelò però infondata. Nel 1957 vennero sottoscritti a Roma i trattati che creavano due nuove comunità europee: La Comunità Economica Europea (CEE)¹⁹ e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom), che si affiancarono alla CECA. Da quest'ultima esse recepirono il modello organizzativo, fondato sulla concentrazione del potere

¹⁸ L'esercito tedesco - indispensabile nel piano di contenimento dell'URSS - era inserito nella Nato, mentre l'Unione Europea Occidentale (UEO), fondata nel 1955, non aveva un peso effettivo: non a caso vi aderì anche la Gran Bretagna, oltre ai sei Stati della CECA (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi).

¹⁹ La natura esclusivamente economica di questo accordo è sottolineata dalla sua denominazione corrente, che spesso sostituiva quella ufficiale: Mercato Europeo Comune (MEC).

legislativo ed esecutivo nel consiglio dei ministri. La *querelle* sul "deficit di democrazia" delle strutture comunitarie europee può quindi essere fatta risalire ai Trattati di Roma.

L'integrazione funzionalistica si affermò soprattutto tra il 1957 e il 1968, ma le tre comunità si svilupparono con velocità molto diverse. La trasformazione dell'economia portò a una crisi dell'industria carbo-siderurgica e, quindi, a una stagnazione delle attività della CECA. La volontà francese di realizzare la sua *force de frappe* atomica impose seri limiti all'Euratom²⁰. La CEE, invece, conobbe un fortunato sviluppo e giunse alla libera circolazione delle merci e delle persone, nonché a un mercato agricolo comune, già nel 1968: un anno e mezzo prima del previsto. Il successo di questo modello di integrazione economica portò numerosi altri Stati ad aderire alla CEE²¹.

Tuttavia l'Europa prosperava sul piano economico, ma non su quello politico: era simile all'unione doganale (Zollverein) che aveva preceduto l'unificazione federale tedesca sotto Bismarck, ma non riusciva a trasformarsi in una vera federazione. Inoltre, il passaggio dalla prima fase *confederalistica* a quella *funzionalistica* era avvenuto in una fase di sviluppo economico; invece il passaggio dalla fase funzionalistica a quella veramente *federalistica* iniziava faticosamente in anni di crisi economica.

Nonostante la decisione di eleggere direttamente i membri del Parlamento Europeo (nel 1979) e di finanziare il bilancio comunitario con fonti dirette (e non attraverso i trasferimenti dai singoli Stati), il potere del Parlamento Europeo rimase marginale. Il potere risiede negli organi esecutivi. Ancora oggi ministri degli esteri si incontrano regolarmente nel quadro della "Cooperazione politica europea" per armonizzare le politiche nazionali. Dal 1975, i capi di Stato e di governo si incontrano tre volte all'anno nel cosiddetto "Consiglio Europeo". Poiché le decisioni devono essere prese all'unanimità, l'effettiva rilevanza di queste due strutture si è rivelata, di fatto, inversamente proporzionale all'espansione dell'Europa comunitaria da sei a venticinque Stati.

Gli anni Settanta furono sostanzialmente anni di stasi comunitaria, anche se le politiche regionali tentarono di equilibrare le aree interne e gli accordi di Lomé crearono un embrione di politica internazionale della comunità europea. La decisione più rilevante fu, nel 1979, l'istituzione del Sistema Monetario Europeo (SME), che prevedeva dei margini ristretti per le oscillazioni delle valute europee. L'integrazione monetaria iniziò con una valuta non circolante, ma usata come unità di conto, la "European Currency Unit" o ECU. Rivelatosi instabile, l'Ecu venne conservato soltanto nell'area del marco; tuttavia costituì il fondamento su cui - il 1° gennaio 2002 - sarebbe entrata in circolazione la moneta unica europea, cioè l'Euro²².

Il progressivo rafforzamento dei vincoli comunitari portò nel 1987 a un "Atto unico europeo", che tuttavia non rappresentava una vera novità, ma soltanto una fusione dei trattati esistenti. L'Unione Europea nacque con il trattato di Maastricht del 1992, entrato in vigore nell'anno successivo. Un'ulteriore armonizzazione dei trattati si rese necessaria nel 1997, con il trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999). Anche con il trattato di Amsterdam, comunque, l'Unione Europea non è ancora una federazione nel senso indicato dal Parlamento europeo nel suo *Progetto*

²⁰ La politica atomica francese è soltanto uno degli aspetti della posizione confederalista della Francia di De Gaulle, che mirava a conservare le sovranità nazionali in una *Europe des patries*, e rifiutava una più stretta unione politica, cioè una *Europe des peuples*.

²¹ Ai sei Stati fondatori (Belgio, Francia, Germania Federale, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) si aggiunsero Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna (1973); Grecia (1981); Spagna e Portogallo (1986); Austria, Finlandia e Svezia (1995). Il 1° maggio 2004 aderirono all'Unione Europea altri dieci Stati: otto provenienti dall'ex blocco sovietico (Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia) e due mediterranei (Malta e Cipro).

²² Non aderiscono all'Euro la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia.

di *Unione Europea* del 1984. Si noti che l'Unione Europea non sostituisce le tre precedenti comunità, ma si aggiunge ad esse: a questo proposito è stata usata l'immagine del tempio, in cui tre colonne reggono il timpano.

L'integrazione economica raggiunse il suo zenith con un evento unico nella storia, quando nel 2002 gli Stati dell'Unione Europea adottarono una moneta comune, l'Euro, rinunciando alla loro politica economica nazionale. Tuttavia questa rilevante parte di sovranità nazionale venne trasferita alla Banca Centrale Europea, organo di origine non democratica. Il passaggio del millennio vedeva dunque un'Unione Europea che, come sostenevano i suoi critici, era un'Europa dei banchieri, ma non un'Europa dei popoli.

5. *Fra il diritto nazionale e il diritto internazionale, tertium datur?*

In oltre cinquant'anni sono andati accumulandosi i trattati stipulati fra le istituzioni comunitarie e vari Stati terzi; i trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione Europea; le norme di ogni livello adottate dagli organi con poteri legislativo-decisionali; le sentenze della Corte di Giustizia Europea²³ e, dal 1988, quelle del "Tribunale di primo grado". Un *corpus* ingente ma disordinato, che prende il nome di "diritto comunitario" e che si differenzia dal diritto internazionale perché si indirizza non solo agli Stati aderenti, ma anche ai singoli cittadini. Questo consente di asserire che il diritto comunitario si colloca al di sopra del diritto nazionale²⁴.

Il diritto comunitario ha i suoi propri strumenti legislativi. I *regolamenti* (o, nella CECA, le "decisioni generali") creano diritti e obblighi direttamente per gli Stati membri e per le persone fisiche e giuridiche al loro interno: sono quindi paragonabili alle leggi del diritto nazionale. Invece le *direttive* si rivolgono solo agli Stati membri, che devono tradurle in norme di diritto interno: questo le avvicina alle norme internazionali, benché in alcuni casi si sia avuta - di fatto - l'applicazione diretta anche delle direttive. Mentre i regolamenti e le direttive hanno portata generale, le *decisioni* si rivolgono a persone fisiche e giuridiche determinate. Infine i *pareri* e le *raccomandazioni* non hanno carattere vincolante.

Questo coacervo normativo si è aggiunto non senza difficoltà alla normativa dei singoli Stati membri.

In mezzo secolo di esistenza, però, l'attività normativa delle comunità si è sviluppata enormemente - anche troppo, sostengono i critici - ed è sorta quindi l'esigenza di introdurre un ordine gerarchico nel materiale normativo, costruendo una piramide normativa anche all'interno del diritto comunitario. L'esigenza di mettere ordine nelle gerarchie delle norme comunitarie è stata sentita soprattutto a partire dagli anni Ottanta²⁵ e si è discusso se introdurre una distinzione tra atti legislativi e atti esecutivi; nel 1996, in vista del Trattato di Maastricht, si proponeva alla conferenza

²³ Poiché le norme comunitarie vengono applicate dai tribunali nazionali, la Corte di Giustizia - in caso di interpretazioni contrastanti - interpreta le norme in questione; il giudizio nazionale viene sospeso nell'attesa dell'interpretazione della Corte e riprende soltanto dopo di essa.

²⁴ Il primato della norma comunitaria su quella interna è affermato dalla Corte nella causa 6/64 (Costa contro ENEL del 15 luglio 1964), ribadito nella causa 166/77 (Amministrazione delle finanze contro Simmenthal) in un caso di contrasto con norme costituzionali interne. Infine, la supremazia del diritto comunitario venne ribadita nella causa 170 (Granital contro Amministrazione delle finanze dell'8 giugno 1984).

²⁵ Nel 1984, il progetto del Vertrag zur Gründung der Europäischen Union prevedeva gerarchia di atti normativi comunitari; questo tema ritorna anche nel progetto costituzionale del Parlamento europeo del 1994, all'art. 31, VI.

governativa "zu überprüfen, eine angemessenen Rangordnung der verschiedenen Arten der Normen herzustellen"²⁶: proposta che però non ebbe seguito; infine, anche il Trattato di Amsterdam non ha affrontato questo problema. Eppure la gerarchia delle norme coinvolge tanto l'attività di statuizione delle norme comunitarie, quanto la ripartizione delle competenze fra le varie strutture. La questione diverrà ancora più urgente dopo l'entrata in vigore del trattato costituzionale.

La discussione sulle possibili gerarchie di norme e sulla loro desiderabilità ha prodotto una letteratura copiosa e intricatissima, che può essere qui soltanto richiamata²⁷. Sembra comunque inevitabile che anche la normativa comunitaria assumerà prima o poi una struttura piramidale. Essa allora, come si è già detto, dovrà essere coordinata anche con le piramidi normative statali e infrastatali.

Per ora, la piramide comunitaria si limita a due livelli: quelli delle norme primarie, che indicano i principi del diritto comunitario, e le norme secondarie, che danno esecuzione a quei principi. Intorno a questi due concetti ruotano una serie di regole che non sono ancora rigorosamente strutturate: alcune di esse vengono presentate come un "terzo livello" rispetto alle prime due, in base alla loro importanza²⁸. La piramide delle norme comunitarie va dunque prendendo forma.

²⁶ Herwig Hofmann, *Normenhierarchien im europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, p. 18, nota 2.

²⁷ Una sintesi della discussione e una proposta per la creazione di una gerarchia normativa comunitaria è in Herwig Hofmann, *Normenhierarchien im europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, 272 pp., con bibliografia. Lo *status quaestionis* nel 2000 è sintetizzato nell'Erster Teil (*Rangordnung der Rechtsquellen im europäischen Gemeinschaftsrecht: der Status Quo; Die Debatte um die Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht*, pp. 20-42). Il resto del testo espone in dettaglio la possibilità e l'utilità dell'introduzione di una gerarchia normativa nel diritto comunitario.

Si vedano inoltre, in generale, Theodor Schilling, *Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen*, Berlin Verlag Spitz, Berlin 1994, XXIX-689 pp.; Wolfram Müller-Freienfels, *Zur Rangstufung rechtlicher Normen*, Kyoto 1989 (che non ho potuto vedere); Catherine Blaizot-Hazard, *Les contradictions des articles 54 et 55 de la Constitution face à la hiérarchie des normes*, "Revue du Droit Public", 1992, pp. 1293-1319.

Sulla gerarchia normativa nel diritto comunitario: Roland Bieber - Isabelle Salomé, *Hierarchy of Norms in European Law*, "Common Market Law Review", 1966, pp. 907-930; Armin von Bogdany, *Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive*, "Integration", 1993, pp. 210-223; id., *Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit einheitlicher Rechtsordnung?*, "Europarecht", 1996, pp. 3-26; Markus Heintzen, *Hierarchisierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft*, "Europarecht", 1994, pp. 35-49; - Martti Koskeniemi, *Hierarchy in International Law. A Sketch*, "EJIL" [European Journal of International Law?] 1997, pp. 566-582; Siegfried Magiera, *Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union*, "Integration", 1995, pp. 197-208; Edgar Reiners, *Die Normenhierarchie in den Gründerstaaten der Europäischen Union*, "Jahrbuch des öffentlichen Rechts" (Tübingen), 1974, pp. 1-46; Antonio Tizzano, *La hiérarchie des normes communautaires*, "Revue du Marché Commun", 1955, pp. 219-232.

²⁸ Per esempio, vi sono norme del diritto secondario che possono incidere sui trattati istitutivi (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, art. 221 (4) e 222 (3) EGV; norme elettorali per il Parlamento Europeo, 190 (3) EGV); nel trattato costituzionale ora in discussione potrebbero essere incluse norme che regolano la composizione e il funzionamento degli organi dell'Unione Europea: queste "Organgesetze" creerebbero un "Funtionsrecht". (Hofmann, p. 24, note 21 e 22)

Le norme primarie sono state costruite sistematicamente e sono applicabili senza conflitti. Conflitti sono invece possibili fra le norme secondarie, che essendo eterogenee e non strutturate non contengono principi interni per la soluzione dei conflitti: essi vengono risolti, caso per caso, con richiami ai trattati istitutivi, alle regole costituzionali degli Stati membri, ai principi del diritto internazionale compatibili con i trattati istitutivi e, infine, con le decisioni della giustizia comunitaria. Le sentenze hanno quindi una particolare rilevanza nel determinare una gerarchia delle norme comunitarie²⁹. Le proposte per la futura gerarchia delle norme comunitarie vanno orientandosi verso una piramide articolata sui tre livelli del diritto costituzionale, legislativo ed esecutivo (Verfassungs-, Gesetzes-, Durchführungsrecht).

Oggi l'insieme delle norme e sentenze comunitarie è caratterizzato da una complessità in cui è difficile trovare un principio ordinatore: è un insieme carente di trasparenza e certezza. Simmetricamente gode però del vantaggio di adattarsi a situazioni perennemente in evoluzione: è un insieme altamente flessibile. La futura costruzione della piramide normativa comunitaria deve trovare un punto di equilibrio fra le opposte esigenze della certezza e della flessibilità: però solo dopo l'approvazione del trattato costituzionale si disporrà di un sicuro punto di partenza per questo dibattito.

Questo paragrafo si era aperto con una domanda: dov'è il vertice della piramide normativa del diritto comunitario europeo? Dopo aver esaminato il diritto comunitario come un tutto a sé stante, si può concludere che il vertice della piramide è visibile (ed è costituito dai trattati istitutivi), mentre i piani inferiori non sono visibili perché ancora avvolti dalle impalcature dei lavori in corso.

II. La natura giuridica delle norme "comunitarie" europee: un memorandum per il Mercosul.

6. La struttura comunitaria e il suo "deficit" di democrazia.

Con l'elezione diretta, nel 1979 il Parlamento Europeo divenne consapevole dell'investitura popolare che lo contrapponeva come istituzione democratica, ma priva di poteri, al Consiglio dei Ministri, che delibera all'unanimità e in segreto. Il "deficit di democrazia" consiste dunque nella mancanza della classica divisione dei poteri e nell'assenza di un controllo democratico sull'operato del consiglio dei ministri.

Nella convinzione che l'Europa comunitaria andasse rifondata, il 14 febbraio 1984 il Parlamento Europeo approvò il "Progetto di trattato istituyente l'Unione Europea". Il progetto riproduce a livello sovranazionale la struttura degli Stati democratici: il potere legislativo spetta al Parlamento Europeo, affiancato da un Consiglio dei Ministri e deliberante a maggioranza; il potere esecutivo spetta invece alla Commissione, sul cui operato il parlamento europeo può pronunciarsi con un voto di fiducia.

Come in ogni diritto federale, la complessità del diritto comunitario deriva dalle esigenze di avere organi che rappresentino i cittadini e gli Stati. Ritroviamo così due organi rappresentativi (il Parlamento Europeo, per i cittadini, e il Consiglio, per gli Stati) e due organi esecutivi (la Commissione e il Consiglio). Quindi la divisione dei poteri è imperfetta, con un Consiglio che è partecipe del potere tanto legislativo quanto esecutivo. Nella dialettica comunitaria, il Parlamento

²⁹ Il fatto che il diritto comunitario stia divenendo in parte diritto giurisprudenziale non semplifica il problema delle fonti, perché la Corte di Giustizia agisce spesso come un "surrogato del legislatore" (Ersatzgesetzgeber): Hjalte Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Nijhoff, Dordrecht 1986, [XXV-555 pp.], p. 178.

europeo esprime con forza le aspirazioni *federalistiche*, mentre la Commissione incarna la più ristretta concezione *funzionalistica* e, spesso, è frenata dagli interessi dei singoli Stati membri.

La fine del bipolarismo e l'inizio di un pluripolarismo mondiale, la globalizzazione economica, l'esigenza di affermare un'economia sociale di mercato rispetto all'anarco-capitalismo nord-americano: ecco alcune delle ragioni che spingono i politici europei a tentare il passaggio dall'unione economica a quella anche politica, cioè dall'unione doganale alla federazione. I trattati di Maastricht (1992), di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001) sono altrettanti segnali di questa esigenza. Tuttavia i primi due sono soltanto testi unici della preesistente normativa europea, mentre il terzo - più ambizioso nell'innovare, indicando il passaggio dall'unanimità alla maggioranza nelle decisioni comunitarie - suscitò molte insoddisfazioni. Il punto di convergenza delle strutture europee presenti e future deve essere una costituzione: dietro di essa si intravede il sogno secolare degli Stati Uniti d'Europa.

Però la costituzione europea sta nascendo in modo anomalo, cioè diverso dai processi costituenti che, in passato, hanno portato alle costituzioni dei singoli Stati nazionali. Il progetto di costituzione europea è il frutto non di un'assemblea costituente, ma di una burocrazia ministeriale. E' un progetto di trattato, il cui contenuto è la costituzione europea.

La "Convenzione sul futuro assetto dell'Europa" lavorò sedici mesi e il 20 giugno 2003 la bozza di costituzione europea venne ufficialmente presentata a Salonicco a tutti gli Stati membri. Si sperava di avere un testo definitivo e approvato dall'"Europa dei quindici" entro la fine del 2003: i nuovi dieci membri, che si sarebbero aggiunti nel 2004, avrebbero così saputo con precisione a che cosa aderivano. Purtroppo questa data non venne rispettata a causa dei dissidi fra i vari Stati: primo fra tutti, ma non certo l'unico, quello sulle radici cristiane dell'Europa, da menzionare nel Preambolo della futura costituzione.

Nel 2003, concludendo lo studio sul progetto di costituzione federale di Umberto Campagnolo, ricordavo le tappe allora previste per l'approvazione del trattato costituzionale e le difficoltà in esso contenute.

Se tutto andrà come previsto, la costituzione europea verrà firmata a Roma il 9 maggio 2004: luogo-simbolo per l'Europa, poiché fu a Roma che venne firmato il trattato istitutivo della comunità europea; data-simbolo per l'Europa, poiché il 9 maggio 1950 era nata la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, primo nucleo della comunità europea. Alla fine del 2005, dopo le ratifiche nazionali, la costituzione europea entrerà in vigore³⁰.

Oggi si può constatare che quelle date sono saltate, mentre i problemi sono rimasti. E' tempo di accennare ad alcuni di essi.

7. Le incognite dell'attuale testo del trattato costituzionale.

Già nel corso dei lavori della Convenzione (che preparava la proposta del progetto che preparava il trattato che preparava la costituzione europea) le pressioni contrastanti degli interessi nazionali portava alla ricerca di forme complesse di compromesso. Nel 2003 concludevo la presentazione al progetto del 1943 di Campagnolo per una costituzione federale europea con un primo elenco di dubbi.

³⁰ Cfr. la mia prefazione, *Una "rivoluzione federale europea" [...]*, in Campagnolo, *Verso una costituzione federale per l'Europa*, cit., p. 80.

Però non è detto che tutto vada come previsto, perché il progetto di costituzione europea è frutto di compromessi non sempre condivisi da tutti gli Stati membri. Proprio la ricerca del compromesso ha lasciato aperti problemi fondamentali: non è precisata la ripartizione delle competenze fra Unione e Stato nazionale; sono ancora in discussione le materie da decidere all'unanimità (cioè, capovolgendo la prospettiva, le materie su ogni Stato può esercitare il diritto di veto); ogni decisione a maggioranza qualificata del Consiglio richiederà il superamento di tre soglie (maggioranza dei paesi membri; 62% della popolazione europea e 71% dei voti del Consiglio), con il concreto rischio di frequenti paralisi, anche se dopo il 2009 le soglie verranno ridotte a due; l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è macchinosa; infine, l'innovativa istituzione di un Ministro degli Esteri dell'Unione sembra avere un valore solo formale, perché non è prevista una politica estera unitaria. Insomma, la maggior parte dei problemi federalistici indicati da Campagnolo ben più mezzo secolo fa sono ancora in attesa di soluzione³¹.

E' troppo facile fare il menagramo di fronte al complesso iter costituzionale europeo. Stiamo assistendo a un processo che è unico nella storia: il tentativo di federare Stati nazionali - superando ostilità secolari, differenze culturali ed economie divergenti - all'insegna della pace e del compromesso (anche se quest'ultimo finisce per accontentare un po' tutti, e quindi per scontentare un po' tutti). Siamo in presenza di un'evoluzione, e non di una rivoluzione: quindi non si cannoneggia, ma si discute; tutti hanno dei saldi principi, sui quali tuttavia si mercanteggia; ci si accorda su macchinosi documenti di compromesso, che la prassi politica del futuro si incaricherà di snellire; non si assiste a un'entusiasmante o terrificante presa del Palazzo d'Inverno, ma un'estenuante sequela di sedute ufficiali e ufficiose; la conclusione non è la vittoria del Bene sul Male, ma il faticoso affermarsi del meno peggio; pochi entusiasmi, insomma, e molti calcoli; alla fine, i popoli d'Europa non vivranno un *embrassons-nous* che ricordi quello della caduta del muro berlinese nel 1989, ma impareranno a convivere sopportandosi a vicenda. Non è entusiasmante, ma è tranquillizzante.

Gli avversari di questo itinerario politico dal profilo basso e dal volo lungo non devono dimenticare che è grazie ad esso che l'Europa ha conosciuto uno dei suoi più lunghi periodi di pace e di prosperità. Questo lungo percorso è disseminato di ostacoli, che dovranno essere superati uno ad uno e che necessariamente renderanno lungo il processo federativo. Ne esamineremo cinque, tutti legati all'attuale dibattito sul trattato costituzionale. Il primo ostacolo è legato all'entrata in vigore della vera e propria Costituzione europea racchiusa nel trattato costituzionale: gli Stati dovranno risolvere il problema del referendum sulla costituzione europea. Gli altri quattro sono legati al contenuto della Costituzione, una volta che sia stata accettata: sono i problemi dell'armonizzazione della costituzione nazionale con quella europea, delle radici cristiane, della scarsa solidarietà sociale e dell'eccesso di burocrazia comunitaria.

a) *Il referendum come strumento per democratizzare un "trattato costituzionale ottriato"*. Come tutti i trattati, anche questo anomalo trattato costituzionale dovrà essere ratificato da governi e parlamenti. Per attenuare le critiche al "deficit di democrazia" di questo processo, si è pensato di sottoporre a referendum il testo approvato dal parlamento nazionale: se non è stata democratica la genesi, lo sarà almeno la sua accettazione.

Questa possibilità ha riaperto la discussione generale sull'accettabilità degli istituti di democrazia diretta. I fautori del referendum vedono in esso uno strumento per avvicinare i cittadini a un documento che è nato senza la loro partecipazione: il dibattito che accompagnerà la campagna

³¹ Ivi.

referendaria sarà l'occasione per informarli a fondo dei diritti e dei doveri che scaturiscono dalla nuova costituzione europea. Gli avversari ammoniscono: "Il referendum può convogliare le più disparate e casuali pulsioni del momento, quasi sempre senza alcuna attinenza con il suo oggetto. Ovvero può sfociare nel nulla: nel gran mare dell'astensionismo"³².

Il prevalere dell'una o dell'altra tesi ha fatto sì che non tutti gli Stati membri abbiano intenzione di indire questo referendum. Al momento della cerimonia romana gli Stati dell'Unione Europea procedevano in ordine sparso. Nel novembre del 2004 sembrava che non ci sarebbe stato il referendum in otto Stati (Austria, Cipro, Finlandia, Grecia, Italia, Malta, Svezia e Ungheria), mentre invece esso avrebbe dovuto aver luogo in nove Stati (Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Olanda, Repubblica Ceca, Spagna e Gran Bretagna nel 2006, dopo il suo periodo di presidenza dell'Unione). Gli altri Stati erano in varia misura incerti.

Il primo problema è legato all'esito delle approvazioni parlamentari o dei referendum: che cosa avviene se uno Stato membro non approva la costituzione europea? Il quesito non è soltanto teorico, data anche l'eterogeneità dell'Europa dei Venticinque: per esempio, nel 1992 i danesi votarono contro il trattato di Maastricht e nel 2001 gli irlandesi contro quello di Nizza. Per questo la futura costituzione europea prevede che "qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che modifica il presente trattato, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri *abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica*, la questione è deferita al Consiglio europeo" (Art. IV-7, punto 4, corsivo mio). A parte la difficoltà di stabilire il significato giuridico della frase "abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica", non si sa come potrà procedere il Consiglio europeo. Poiché esso è composto dai Presidenti dei consigli dei ministri degli Stati membri, saranno di nuovo i governi a decidere sulla presa di posizione dei cittadini.

Se ci fosse qualche rifiuto della nuova costituzione, gli Stati che l'accettano potrebbero denunciare i vecchi trattati e procedere con la nuova costituzione. Invece gli Stati che l'hanno rifiutata resterebbero vincolati ai vecchi trattati comunitari. A prima vista, ne risulterebbe un'Europa a due velocità; ma, in realtà, i due ordinamenti presentano punti di incompatibilità: per esempio, la struttura della Commissione, la nomina del Ministero degli esteri europeo, la sussidiarietà fra centro e periferia dell'Unione. Soprattutto, i vecchi trattati non sembrano prevedere la possibilità che uno Stato membro si ritiri, anche se gli internazionalisti non sono unanimi in proposito. Il ritiro di uno Stato è invece possibile con la nuova costituzione, che però non è ancora in vigore. In conclusione, oggi non si sa come dovrebbe essere gestito un rifiuto di ratificare il trattato costituzionale. "In caso di crisi, non si potrebbe non pensare a un ritiro. La storia ha già un nome per questa eventualità: secessione"³³. Un solo "no" dividerebbe quindi l'Europa in due parti con regole diverse e con gravi difficoltà di funzionamento.

b) *L'armonizzazione costituzionale*. Le costituzioni nazionali preesistono a quella europea e possono contenere disposizioni contrastanti con essa. Un esempio chiaro è l'art. 9.1 della Costituzione spagnola, in base al quale "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". E' tuttora in corso la discussione teorica se questo articolo sia in contrasto con l'art. I-5bis del trattato costituzionale³⁴, che sancisce la

³² Andrea Manzella, *La Costituzione europea tra realtà e falsi miti*, "La Repubblica", 1° luglio 2004, p. 16.

³³ Joachim Fritz-Vannahme, *Aus eins mach zwei, oder: Europa vor der Sezession*, "Die Zeit", 26 agosto 2004, p. 8.

³⁴ "La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite hanno prevalenza sul diritto degli Stati membri" (art. I-5bis, trasferito dall'art. I-10, par. 1).

superiorità della Costituzione e delle norme comunitarie su quelle nazionali, confermando in questo le ripetute decisioni della Corte di Giustizia europea.

In Spagna esiste una giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato che afferma invece la supremazia del diritto statale su quello comunitario: quindi il Consiglio di Stato ha chiesto che la corte costituzionale decida sull'esistenza di questo eventuale conflitto prima dell'approvazione del trattato costituzionale. Se venisse riconosciuta una "contradicción irreductible", sarebbe necessario riformare la costituzione spagnola prima di approvare il trattato costituzionale. Anche in vista di ulteriori forme future di integrazione, sarebbe comunque consigliabile una riformulazione della costituzione spagnola, che non menziona mai l'Unione Europea.

Intanto, tra il governo spagnolo e l'opposizione è sorta una discordanza sulla sequenza di queste attività. Il governo ritiene che sia necessario svolgere prima il referendum sul trattato costituzionale europea e adire poi la Corte costituzionale, per sapere se esso è in contrasto con la costituzione nazionale; invece l'opposizione ritiene più logico il percorso inverso perché, se vi fosse un contrasto fra i due testi costituzionali, la riforma della costituzione spagnola richiederebbe un apposito referendum. La proposta governativa permetterebbe alla Spagna di essere il primo Stato ad approvare la Costituzione europea, ma potrebbe obbligare gli spagnoli a partecipare a due referendum: il primo per accettare la costituzione europea e il secondo per adeguare ad essa la costituzione nazionale.

Quello della Spagna è un esempio già attuale, dal momento che il referendum per l'accettazione del trattato costituzionale è previsto per il 20 febbraio 2005. Ma quasi in ogni Stato sorgerà l'esigenza di adeguare la costituzione nazionale o le norme interne alla supremazia della costituzione europea.

c) *Le radici cristiane.* Un momento di tensione nel dibattito costituzionale si è avuto quando Italia, Polonia e Spagna hanno insistito sulla menzione delle radici cristiane dell'Europa nel Preambolo della Costituzione europea, mentre la Francia controproponeva la menzione dell'Illuminismo. La formulazione finale parla delle "eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della democrazia, dell'uguaglianza, della libertà e dello Stato di diritto" (Preambolo).

Si è così evitata una formulazione che avrebbe potuto ostacolare l'ammissione della Turchia islamica nell'Unione Europea, ammissione già di per sé sufficientemente problematica.

d) *La scarsa solidarietà sociale.* L'accettazione della politica neoliberista fu il prezzo pagato a Margareth Thatcher per la sua adesione all'"Atto unico europeo" del 1987. Quell'impostazione non venne più emendata nei successivi rimaneggiamenti dei trattati europei ed entrò nel trattato costituzionale europeo. Le formulazioni caute dell'attuale testo accontentano quindi chi si identifica nelle politiche neoliberistiche, mentre sono ritenute troppo deboli e vaghe da chi vorrebbe uno Stato sociale più forte e più conforme alla tradizione europea.

Le politiche sociali trovano un ostacolo nella totale indipendenza della Banca Centrale Europea (art. III-80), che vede invece il suo compito nel mantenimento della stabilità monetaria e del Patto di Stabilità. Il prevalere del criterio dell'unanimità su quello della maggioranza è una delle caratteristiche più criticate nel trattato costituzionale: e l'unanimità ricorre nella maggior parte dei temi sociali (III-104), nei temi fiscali (III-62 e III-63) e negli accordi fra parti sociali (III-106). Non si parla di pieno impiego, ma solo di impiego elevato, accompagnato da una serie di adempimenti burocratici che non incidono sulla sostanza dell'odierna disoccupazione e della precarietà del lavoro (III-97 a 103). L'accettazione del mercato "si traduce nell'inarrestabile fusione delle imprese e nella loro oligopolizzazione", su cui la Commissione ha ben poco potere di controllo: "Dal 1990, delle

2517 decisioni sulle fusioni di imprese, ne sono state respinte 18: meno dell'1%, nonostante la fama di 'terribile' di Mario Monti"³⁵.

e) *L'eccesso di burocrazia comunitaria*. Ogni struttura federativa deve regolare i rapporti fra gli Stati nazionali e le strutture sovranazionali. Il trattato costituzionale contiene una serie di disposizioni che tutelano gli Stati nazionali, ma che non attenuano i timori di chi teme le politiche dettate dall'alto dalla "burocrazia di Bruxelles". Il timore non è infondato, ed è anch'esso riconducibile al deficit di democrazia con cui sono sorti gli istituti comunitari: spesso i cittadini avvertono le decisioni comunitarie come estranee ai propri interessi e alle proprie tradizioni.

Più precisamente, i cittadini della vecchia comunità europea temono i bizantinismi e l'elefantiasi normativa (anche la Costituzione europea ne è un esempio). E' comprensibile che bisogni tutelare gli interessi commerciali delle ex colonie francesi, ma forse è eccessivo predisporre una definizione comunitaria della banana, che ne prevedeva anche le dimensioni esterne e interne. Pure la birra va tutelata, ma - constatava Giuliano Amato, - "siamo in realtà prigionieri dell'utilissima disciplina del luppolo: oltre quella, almeno per il momento, non siamo stati capaci di andare"³⁶. L'Europa tecnocratica non è un'Europa che scaldi i cuori, anche se rende più confortevole la vita.

I cittadini degli Stati aggiuntisi nel 2004 - Stati che hanno riconquistato la piena sovranità nazionale da appena un decennio - sono diffidenti verso ogni integrazione sovranazionale che ricordi loro la "sovranità limitata" di brezneviana memoria. I partiti nazionalisti e molti cittadini hanno timore "che l'Unione Europea divenga la nostra nuova Unione Sovietica".

Insomma, la dialettica di un'Europa "unita nella diversità" (Preambolo) è difficile.

#

La cautela con cui il trattato costituzionale formula la struttura e i principi politici dell'Europa futura rappresentano i compromessi raggiunti nella lunga genesi del documento. La vaghezza di molte formulazioni lascia aperta la possibilità di realizzare poco o molto o nulla delle singole politiche: saranno i singoli Stati a decidere, in un processo di aggiustamento sia con i problemi interni, sia con quelli degli altri Stati comunitari. Questa Costituzione indica, e non ordina, certe politiche; non dice né come né quando realizzarle.

Nonostante le incertezze per il futuro, il trattato costituzionale ha già raggiunto due risultati positivi: ha creato un consenso politico sul percorso federativo dell'Europa e, fra i cittadini, sta suscitando una discussione sovranazionale sui problemi della democrazia.

8. *Lo stesso diritto comune in lingue diverse: come uscire dalla Torre di Babele?*

Uno dei vantaggi del Mercosul è la sostanziale l'unità linguistica degli Stati membri. Per rendersi conto della semplificazione e del risparmio insiti nel bilinguismo del Mercosul basta leggere l'art. IV-448 del trattato costituzionale europeo: fanno fede "i testi redatti in lingua danese, finlandese, greca, inglese, irlandese, italiana, olandese, portoghese, spagnola, svedese, tedesca, ceca, estone, lituana, maltese, polacca, slovacca, slovena e ungherese". Inoltre, all'interno del singolo Stato membro, il trattato costituzionale "può essere tradotto in qualsiasi altra lingua" che, "in base all'ordinamento costituzionale dello Stato in questione, sia lingua ufficiale in tutto il suo territorio o in parte di esso".

³⁵ José Vidal-Beneyto, *El demonio social en la Constitución [europea]*, "El País", 23 ottobre 2004, p. 12.

³⁶ Dal confronto con Giulio Andreotti sulla *Classe dirigente europea*, pubblicato sulla rivista "East" e ripreso in parte su "La Stampa", 7 luglio 2004, p. 24.

Quest'ultima disposizione fa sì che, per ora ad uso interno, quel trattato venga tradotto in gaelico per l'Irlanda, mentre per la Spagna i testi saranno in gallego, basco (euskara) e catalano. Ma è già in corso una polemica, perché la Catalogna ha presentato a Madrid il testo tradotto a Valencia, riaprendo una vecchia questione: quanti catalani esistono? La Provincia Valenciana sostiene infatti che il suo catalano è una lingua diversa dal catalano della Catalogna e, quindi, il Consell valenziano accusa la Catalogna di "pillería" e "frivolidad": ma questa tensione tipicamente locale rischia di avere effetti gravi, perché il Consell dichiara di non poter garantire il "sì" al referendum, dal momento che i valenziani possono non "identificarsi con una costituzione che non è stata tradotta in valenziano"³⁷.

Giuliano Amato, che ha partecipato ai lavori della Convenzione costituente, sottolinea i problemi insiti nelle traduzioni: "Noi adottiamo insieme una decisione legislativa a Bruxelles, quindi la scriviamo in una lingua, francese o inglese. Poi va tradotta. E nel momento in cui appare nelle gazzette ufficiali dei singoli Paesi, in ciascuna delle lingue comunitarie, già i significati hanno cominciato a cambiare. Perché nelle varie culture giuridiche nazionali, quella stessa parola ha acquistato assonanze nuove"³⁸.

Un esempio che si richiama alla distinzione tra sistema e ordinamento aiuta a comprendere le insidie del plurilinguismo comunitario. Nella fondamentale sentenza Costa/Enel, la Corte di Giustizia afferma nella versione inglese che "the EEC Treaty has created its own legal *system*", il quale è divenuto "an integral part of the legal *system* of the member States"; nella versione francese, che "le traité de la C.E.E. a institué un *ordre* juridique propre, intégré au *système* juridique des États membres"; nella versione tedesca, che "der EWG-Vertrag eine eigene *Rechtsordnung* geschaffen" [hat], die "in die *Rechtsordnungen* der Mitgliedstaaten aufgenommen worden" [ist]. Abbiamo qui tutte le possibili combinazioni, come se "ordinamento giuridico" e "sistema giuridico" fossero sinonimi; e si è visto che invece non lo sono.

Fra le norme comunitarie da modificare dopo l'entrata dei dieci nuovi Stati membri nel 2004 vi è di certo la "Verordnung Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft". In base ad essa, le lingue degli Stati membri sono lingue tanto ufficiali, quanto di lavoro. Ogni cittadino dell'Unione può scrivere agli organi comunitari in una delle lingue ufficiali ("a scelta del mittente", art. 2) e l'organo comunitario è tenuto a rispondere nella lingua in cui gli è stata rivolta la richiesta. Se invece è l'organo comunitario a prendere contatto con un cittadino, dovrà usare la lingua ufficiale dello Stato di appartenenza di quest'ultimo; se le lingue ufficiali sono più d'una, si userà la lingua ufficialmente indicata dallo Stato stesso. Infine, "Verordnungen und andere Schriftstücke von allgemeiner Geltung werden in den elf Amtssprachen abgefasst" (art. 4), e quindi l'*Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* viene pubblicato in undici lingue (art. 5).

In breve, alla valanga normativa si è aggiunta quella linguistica, che agisce da moltiplicatore documentale per gli atti ufficiali dell'Unione Europea. Il trattato della CECA del 1951 era redatto e faceva fede solo in francese. Oggi, con l'ingresso dei dieci nuovi membri, le lingue ufficiali sono più di venti (cui va aggiunto il gaelico che, dopo la volontaria rinuncia dell'Irlanda al momento dell'adesione, sta ora trovando parziale applicazione).

³⁷ *El Consell rechaza la "pillería" de Maragall [presidente della Catalogna] sobre la versión valenciana de la Constitución [europea]*, "El País", 30 ottobre 2004, p. 4. Cfr. anche *Cataluña hace suya la traducción valenciana de la Constitución europea*, El País", 29 ottobre 2004, p. 34; Gema Amor, *Una constitución de y para los valencianos*, El País", 1° novembre 2004, p. 2.

³⁸ "Corriere della Sera", *Europa domani*, 14 novembre 2004, p. 11. Le pp. 10 e 11 contengono un lungo colloquio di Giuliano Amato e Claudio Magris, germanista autore di *Danubio*; per questo il sottotitolo è *Quel lungo viaggio al termine del Danubio*, ma l'oggetto del discorso è la civiltà europea in generale di fronte all'attuale trattato costituzionale.

Ciascuno degli organismi comunitari ha un suo regolamento linguistico e il plurilinguismo accompagna il processo legislativo primario e secondario, l'attività del Tribunale di Prima Istanza e della Corte di Giustizia, la preparazione dei documenti interni ed esterni, nonché i contatti con gli altri organi comunitari, con gli Stati membri e con i cittadini.

Per far fronte alle esigenze del crescente plurilinguismo è sorto un gigantesco apparato di traduzione e di interpretariato, che da un lato deve rispettare il principio della pariteticità delle lingue di tutti gli Stati membri e, dall'altro, deve evitare le divergenze linguistiche fra i testi tradotti nelle varie lingue³⁹. Dopo che questi testi in più lingue sono pubblicati, sorge il problema della loro interpretazione, spesso ostacolata dalle divergenze di traduzione analoghe a quelle illustrate all'inizio di questo paragrafo. Non stupisce quindi che "Babele" e "Babilonia" siano metafore ricorrenti nei testi sui problemi linguistici dell'Unione Europea.

Nessuna organizzazione al mondo opera con questa pluralità di lingue, di traduttori e di interpreti. Questa peculiarità del diritto comunitario aggiunge un ulteriore elemento di opacità alla massa poco organizzata di norme comunitarie che sarebbe opportuno organizzare in modo sistematico. Indubbiamente la pluralità delle lingue è una ricchezza dell'Europa: ma è una ricchezza costosa.