

LA COSTITUZIONE EUROPEA E IL PROBLEMA DELL'IDENTITÀ EUROPEA

di Sabrina Di Cuonzo
dott.ssa in legge

“L’Europa ha una Costituzione. Il 18 giugno 2004 i 25 Capi di Stato e di Governo hanno battezzato con un applauso l’accordo sul testo che ora dovrà essere ratificato da tutti i Paesi dell’Unione. Le nuove regole potrebbero entrare in vigore nel 2007”¹.

1. Il Progetto di Trattato che istituisce una “Costituzione per l’Europa”: a) dalle origini alla sua elaborazione; b) struttura e natura

Prima di passare all’esame del progetto, dobbiamo dedicare qualche attenzione alla scelta stessa di istituire una “Convenzione europea” ed ai metodi di lavoro da essa adottati.

A) Com’è noto, è almeno dal 1984 che un processo di revisione permanente è in atto nell’Europa comunitaria per dare ulteriore impulso e migliorare la qualità delle istituzioni create negli anni Cinquanta. L’Atto Unico Europeo (1986), il Trattato di Maastricht (1992), il Trattato di Amsterdam (1997) e, infine, il Trattato di Nizza (2001) hanno scandito le tappe di quel processo, attraverso interventi di diversa portata, ma tutti finalizzati al medesimo disegno di progressivo aggiornamento e rafforzamento della costruzione europea.

Malgrado gli indubbi progressi conseguiti, tuttavia, l’esperienza di questi interventi ha finito col mostrare, specie dopo il deludente e conclusivo Consiglio europeo che ha preparato il Trattato di Nizza, l’insufficienza del metodo tradizionale e degli strumenti utilizzati.

D’altra parte, al di là dei cambiamenti imposti dalle esigenze intrinseche dell’Unione e del suo sviluppo, in parte ancora insoddisfatte malgrado i ricordati interventi, nuovi ed importanti fattori spingevano ad

¹ *Un applauso saluta la Costituzione europea* di G. SAR, in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2004.

una revisione più profonda, se non ad una rivisitazione organica e globale del sistema. In primo luogo, evidentemente, la prospettiva dell'imminente allargamento dell'Unione ad un elevato numero di nuovi Stati, ma anche, per non menzionare che l'aspetto forse più importante, il delinearsi di nuovi scenari a livello mondiale (superamento dell'assetto della Comunità internazionale e delle sue istituzioni universali quale delineato dopo la seconda guerra mondiale, globalizzazione e competizione tra sistemi, crisi economica, fenomeni migratori, terrorismo, ecc.) di cui era certo difficile misurare tutte le implicazioni, ma che, palesemente, imponevano un ripensamento delle capacità di azione dell'Unione nel nuovo contesto.

In questa situazione, evidentemente, non c'era spazio per revisioni di corto respiro e di portata settoriale; occorreva invece un intervento ben più profondo e radicale sul sistema, ed occorreva, altresì, che tale intervento fosse attuato, data la natura del processo, anche con il coinvolgimento delle diverse istanze comunitarie e nazionali, che si facessero carico in prima persona dell'operazione, senza continuare ad assistere da spettatori, più o meno interessati, ai tradizionali negoziati diplomatici (i quali, però, oltre a dover dare ora un *imprimatur* non formale anche a questa "Costituzione", avevano comunque prodotto nelle precedenti revisioni esiti in generale più che positivi, anche se restavano pur sempre espressione dei soli apparati burocratici nazionali, e, per questo motivo, condizionati da eccessiva rigidità e da scarsa partecipazione ed apertura all'esterno).

Dando seguito, quindi, alla "Dichiarazione" relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza, il più largo dibattito fu avviato nel 2001 in tutte le sedi (non solo istituzionali) comunitarie e nazionali, anche dei Paesi candidati, proprio per aprire la via ad una più profonda riforma del sistema.

Ad un anno dall'avvio di tale dibattito, il Consiglio europeo di Laeken ne tirava le conclusioni, enunciando nella omonima Dichiarazione del 15 dicembre 2001 la direzione ed il metodo del nuovo esercizio di revisione che avrebbe dovuto essere intrapreso dalla CIG² prevista nel

² Il mandato per la conferenza intergovernativa è semplice ed allo stesso tempo essenziale. La

2004 (ma poi anticipata di qualche mese).

Muovendo dalla constatazione delle esigenze cui l'Unione si trova a far fronte ("la sfida democratica dell'Europa", "il nuovo ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato", "le attese del cittadino europeo"), la Dichiarazione indicava, sotto forma di domande, le principali linee di una revisione del sistema ("una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione Europea, "la semplificazione degli strumenti dell'Unione", "più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea", "la via verso una costituzione per i cittadini europei").

Per assicurare tuttavia la preparazione "quanto più ampia e trasparente possibile" della nuova CIG, la Dichiarazione decideva di abbandonare il metodo tradizionale dei comitati intergovernativi e di ripetere ancora l'esperienza ancor fresca della Carta dei diritti fondamentali del 2000. Il compito veniva, pertanto, affidato ad una apposita Convenzione³ che avrebbe dovuto "esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e ricercare le diverse soluzioni possibili".

Essa ha iniziato i propri lavori a partire dal 27 febbraio 2002; si è riunita normalmente in sedute plenarie (26 sedute per 52 riunioni), ma ha anche creato nel proprio seno 11 Gruppi di lavoro sui temi di maggior rilievo (e,

presidenza italiana l'ha convocata nell'ottobre 2003, secondo la procedura di cui all'art. 48 TUE. Alla conferenza partecipano, oltre gli Stati membri, anche, a pieno titolo, gli Stati aderenti ed, in qualità di osservatori, i tre Paesi candidati (Bulgaria, Romania, e Turchia). La conferenza è condotta dai Capi di Stato o di governo, assistiti dai membri del Consiglio affari generali e relazioni esterne, la Commissione è rappresentata, il Parlamento è ascoltato e coinvolto nei lavori mentre il segretariato è svolto dal segretariato generale del Consiglio. Conformemente all'art. 48 TUE sono stati resi i pareri della Commissione europea il 17 settembre 2003 (COM/2003/548 definitivo), della Banca centrale europea il 19 settembre 2003 (CON/2003/20) e del Parlamento europeo con risoluzione del 24 settembre 2003. Il Presidente del Consiglio europeo ha convocato la conferenza intergovernativa, la cui apertura ha avuto luogo a Roma, nel Palazzo dei congressi, il 4 ottobre 2003.

³ In attuazione delle precise indicazioni fornite al riguardo dalla Dichiarazione, è stato così costituito un organismo di carattere assembleare, composto da 207 membri, così distribuiti: 15 rappresentanti degli Stati membri, 13 rappresentanti degli Stati candidati, 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, 26 rappresentanti dei Parlamenti dei paesi candidati, 16 rappresentanti del Parlamento europeo e 2 rappresentanti della Commissione, tutti avente un supplente. Alla guida della Convenzione veniva designato un Presidente, nella persona di Valéry Giscard d'Estaing e due vicepresidenti, nelle persone di Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene. I tre, insieme con 10 rappresentanti delle varie componenti della Convenzione, hanno costituito il "Praesidium" della stessa.

in qualche caso, anche “Circoli di discussione”), i cui risultati sono stati valutati in apposite sedute plenarie per poi arrivare alla redazione delle prime bozze del progetto, via via riviste fino alla stesura del testo finale.

I lavori della Convenzione si sono svolti in tre fasi: a) una fase di ascolto, in cui sono state individuate le attese e le esigenze degli Stati membri, dei loro governi e dei loro parlamenti, nonché quelle della società civile; b) una fase di riflessione, che è stata dedicata al confronto delle diverse opinioni formulate ed alla valutazione della portata delle loro conseguenze; c) una fase propositiva, che è stata consacrata alla sintesi e, appunto, all’elaborazione di proposte.

L’esame degli articolati predisposti dal Praesidium e dei numerosi emendamenti presentati dai convenzionali è stato affrontato senza procedere a votazioni ma cercando di raggiungere il massimo consenso possibile. Cosicché, all’esito dei lavori, l’intero progetto è stato esaminato ed adottato per consenso nella sessione plenaria dell’11/13 giugno 2003.

Il progetto di Costituzione è stato consegnato a Roma il 18 luglio 2003 all’onorevole Silvio Berlusconi, nella sua qualità di Presidente pro tempore del Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo di Salonicco del 20 giugno 2003 ha considerato che il progetto di Costituzione adottato dalla Convenzione il 13 giugno 2003 costituisce “una buona base su cui avviare la conferenza intergovernativa”.

B) Il progetto sottoposto alla CIG non nasconde affatto le proprie ambizioni e, anzi, già nel titolo annuncia, per così dire, il colore. Esso si qualifica, infatti, come “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa” e poi, a partire dal preambolo, ricorre direttamente al termine “Costituzione” per riassumere l’insieme delle disposizioni di detto Trattato. Esso risulta strutturato in funzione del disegno di riordino del sistema, si articola in un preambolo e quattro parti, accompagnati per ora da cinque protocolli e tre dichiarazioni. Il primo riassume e fa propri i principi fondamentali di cui il continente europeo si è fatto portatore: la basilare importanza del ruolo della persona umana, dei diritti inviolabili e del rispetto del diritto. L’Europa, “unita nella diversità”, si propone, quindi, forte del proprio retaggio culturale e delle identità nazionali di cui essa si compone, di proseguire, in modo sempre più stretto, verso un cammino segnato dal progresso e dalla prosperità dei

suoi abitanti, approfondendo il suo carattere democratico a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo.

La parte I (artt. I-1 a I-59), che contiene disposizioni in cui è nettamente prevalente il carattere costituzionale, si compone di nove titoli concernenti rispettivamente: la definizione dell'Unione, dei suoi valori e dei suoi obiettivi; i diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione; la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione; l'architettura istituzionale; gli strumenti d'azione; le finanze dell'Unione; il rapporto tra l'Unione ed il suo ambiente circostante e, infine, le disposizioni relative all'appartenenza all'Unione⁴.

La parte II (artt. II-1 a II-54), si compone di sette titoli nei quali incorpora la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione e della Commissione europea, che, pertanto, viene ad assumere pieno valore giuridico.

La parte III (artt. III-1 a III-342) riunisce le disposizioni relative alle politiche dell'Unione ed al funzionamento delle istituzioni. Si compone di sette titoli, suddivisi in capi, sezioni e sottosezioni. In tale contesto, sono particolarmente significative le conseguenze derivanti dall'abbandono dell'architettura dell'Unione, adottata dal trattato di Maastricht, fondata su tre pilastri (Comunità, Politica estera e sicurezza comune, Giustizia e affari interni).

La parte IV (artt. IV-1 a IV-10) reca le disposizioni generali e finali. Il progetto di Costituzione, in particolare, indica i simboli dell'Unione (bandiera, moneta, motto, festa annuale), abroga i trattati istitutivi (TCE e TUE) ad eccezione del trattato EURATOM che, tuttavia, è oggetto di un protocollo che ne modifica ed abroga numerose disposizioni. Le disposizioni finali, quindi, prevedono, tra l'altro, che il trattato istitutivo della Costituzione europea entri in vigore unicamente con la ratifica da parte della totalità degli Stati membri.

Quanto alla sua natura⁵, va rilevato che, pur identificandosi con la

⁴ M. RICCI SARGENTINI, *La Costituzione dell'Europa*, in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2004.

⁵ Oggi, ci si chiede, in particolare, se sia stato compiuto un certo percorso dal "Trattato" alla "Costituzione". Bisogna prima di tutto comprendere che la materia di cui trattiamo ha una sua

stessa “Costituzione”, il “Trattato” si presenta formalmente come un vero e proprio accordo internazionale, soggetto alle tradizionali procedure di approvazione e di modifica. Esso deve quindi essere concluso da e tra gli Stati membri, anche se sulla base di un testo predisposto

insopprimibile e specifica densità di ordine storico. A quest’ultima fatalmente dobbiamo riferirci nell’impostare il rapporto tra “Trattato” e “Costituzione”. Tale rapporto, assume infatti una speciale configurazione nell’ambito del diritto pubblico statale, che è quel particolare tipo storico di diritto pubblico che si è affermato in Europa negli ultimi due secoli dopo la Rivoluzione francese. In questa tradizione costituzionale, quel rapporto è chiaramente di opposizione: “Trattato e “Costituzione” appartengono a due universi distinti. Il primo è l’universo delle relazioni internazionali tra Stati sovrani, ed è un universo in cui le cessioni di sovranità da parte degli Stati avvengono esclusivamente nel senso pattizio della reciproca obbligazione, e mai al fine di costituire un nuovo ed ulteriore principio di unità politica, al di là degli Stati stessi. Al contrario, nell’altro universo, del tutto diverso da quello precedente del diritto internazionale si ha la “Costituzione” proprio perché, prendendo le mosse da una pluralità, che può essere anche di Stati – come nel caso degli Stati americani e della nascita della Federazione – si arriva alla determinazione di un nuovo principio di unità politica, di una nuova appartenenza politica, che in Europa, negli ultimi due secoli ha assunto la forma dello Stato, a sua volta portatore del principio di sovranità. Questo è dunque l’assetto attuale, secondo cui Trattato e Costituzione sono così diversi da essere opposti, e da esserlo anzi in modo tale da non consentire alcun ibrido, alcuna forma intermedia. Ora, il testo che abbiamo di fronte, frutto del lavoro della Convenzione, per lo meno in apparenza, ci propone proprio ciò che la nostra tradizione del diritto pubblico statale, nega in modo così radicale, ovvero l’ibrido tra Trattato e Costituzione. La domanda che ora si pone è in un certo senso quella stessa da cui siamo partiti: si sono veramente superati i confini ultimi della nostra tradizione, creando davvero una Costituzione mediante un Trattato? Nonostante il gran discorrere di “Costituzione” non sembra quindi che si sia ancora attraversato tutto lo spazio necessario perché si possa dire superata la tradizionale opposizione, così da avere un Trattato di specie autenticamente nuova, di tipo costituzionale, o per converso una Costituzione di specie nuova, perché contenuta in un Trattato. Se è vero che l’opposizione netta tra Trattato e Costituzione sia di natura storica, e se è vero che questo tipo storico, questa forma particolare assunta dal diritto pubblico europeo negli ultimi due secoli, sta tramontando, si può quantomeno avanzare l’ipotesi che con essa tramonti anche la classica opposizione tra “Trattato” e “Costituzione” che a quel tipo storico certamente appartiene. In tale mutato contesto, si renderà allora storicamente possibile pensare a vere e proprie unità politiche sopranazionali, fondate sul Trattato e dotate di Costituzione. È questo un movimento storico di grande profondità, con cui di fatto ci si sta confrontando quando ci si misura con tanto affanno con questa novità dell’Unione Europea. In questa dimensione più ampia, bisogna dunque essere consapevoli del fatto che il testo che abbiamo di fronte può essere nella vicenda costituzionale europea un rilevante punto di passaggio, forse anche un punto di svolta, ma non certo un punto di arrivo: alla Costituzione europea intesa come Costituzione dei popoli europei, espressiva dei principi costituzionali fondamentali europei, costruita sulla base di un Trattato di specie davvero nuova, dotato di un autentica forza costituente si arriverà, ma saranno necessari altri e ulteriori e più incisivi passaggi, anche marcatamente diversi da quello che oggi stiamo sperimentando.

dalla Convenzione, che, però, li impegna solo politicamente, ancorché pesantemente. Non a caso, del resto, il Consiglio europeo di Salonicco ha qualificato il testo della Convenzione come una “buona base di partenza” e molti Stati hanno rivendicato il diritto ad un “autentico” negoziato in seno alla CIG.

D'altra parte, se è vero che, a partire dall'art.I-1.1, il testo parla sempre e solo della “Costituzione” per indicare l'insieme delle disposizioni del “Trattato” e dei suoi allegati, è anche vero che è a quest'ultimo e non alla “Costituzione” che si riferiscono le disposizioni della parte IV, tra le quali si ritrova, per l'appunto, la norma relativa all'entrata in vigore del “Trattato”, che resta subordinata, come già avviene attualmente, all'unanime ratifica da parte delle “alte Parti Contraenti” (art.IV-8), nonché la norma relativa alle future revisioni, ugualmente soggette a ratifica da parte di tutti gli Stati membri (art.IV-7).

2. Principi, valori e obiettivi dell'Unione Europea

La Convenzione ha ridefinito i valori ed i principi generali del sistema e, in qualche caso, anche formalizzato alcuni indirizzi giurisprudenziali in materia.

Per la verità, questo avviene in modo non solo un po' retorico e ridondante, ma anche meno ordinato che per altre parti della “Costituzione”, visto che la materia è distribuita, anche con troppe ripetizioni, in più punti, a partire dal discusso preambolo della “Costituzione”, (privo per ora, com'è noto, del controverso richiamo ai valori giudaico-cristiani) fino ai vari Titoli della Parte I, nonché alla intera Parte II.

L'art. I-1, con il quale iniziano le cd. Disposizioni di principio, istituisce e descrive le caratteristiche fondamentali dell'Unione europea, confermando la denominazione introdotta dal Trattato di Maastricht, che è stata preferita alle alternative proposte da Giscard d'Estaing (Comunità europea, Europa Unita, Stati Uniti d'Europa). Rispetto al TUE (art. 1) evidenzia la duplice legittimazione dell'Unione fondata, insieme sulla volontà degli Stati e sulla volontà dei cittadini – dizione preferita a quella dei popoli. L'Unione, quindi, si basa su una legittimazione duale: comunità di Stati e comunità di cittadini. Risulta, inoltre, dal detto arti-

colo, che sono gli Stati, e non la Costituzione, a conferire all'Unione le competenze necessarie a conseguire gli obiettivi comuni.

È importante evidenziare in questo contesto che il progetto, al di là della denominazione, presenti alcune caratteristiche tipiche di una Carta costituzionale. Ciò è esplicitato, in specie dal dettato dell'art. I-1 che recita: "La presente Costituzione istituisce l'Unione Europea". Tuttavia va segnalato che nella parte IV, che reca le disposizioni finali la terminologia ridiviene quella propria di un accordo internazionale, quale formalmente sarà il Trattato che istituisce la Costituzione. In secondo luogo, è opportuno notare che ciò cui si dà vita non è un'Unione Europea secondo la formula dell'art. 1 TUE, bensì per l'appunto "l'Unione Europea". Per quanto concerne le modalità di esercizio delle competenze, l'art. I-1 menziona sia il coordinamento delle politiche degli Stati membri sia l'esercizio sul modello comunitario delle competenze trasferite. Quest'ultima formula ha sostituito quella contenuta nella prima versione dell'articolo che faceva riferimento alla gestione "sul modello federale" di certe competenze comuni⁶. Ma a questa tematica possono altresì ricondursi anche le disposizioni dell'innovativo Titolo VI della parte I relative a: "la vita democratica dell'Unione", che dettano i principi generali dell'azione della Unione nei rapporti con i loro cittadini, quali i principi dell'uguaglianza democratica, della democrazia rappresentativa, della democrazia partecipativa, della trasparenza, della privacy etc... Altre disposizioni enunciano che i principi relativi ai rapporti tra l'Unione ed i suoi Stati membri: l'obbligo del rispetto delle identità nazionali (art. I-5.1); il principio di leale collaborazione (art. I-5.2 e I-10.2, e, per la PESC, art. I-15.2); il principio del primato del diritto dell'Unione, che codifica il noto principio di origine giurisprudenziale (art. I-10.1; I-28); la clausola di solidarietà in caso di attacchi terroristici o di calamità (art. I-42); le condizioni e le procedure per la ammissione di nuovi Stati membri che, malgrado la personificazione dell'Unione, resta di competenza di questi ultimi (art. I-1.2 e I-57), nonché le regole per le

⁶ A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Una Costituzione per l'Europa*. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea, Giuffrè, Milano, 2004.

eventuali sanzioni agli Stati che sono già membri dell'Unione (art. I-58) e (autentica novità) per il recesso dalla stessa (art. I-59).

L'articolo I-2 sancisce una serie di valori assunti a fondamento dell'Unione. Alcuni di essi già figurano nel TUE, che annovera all'art. 6 par. 1, la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto. A questi valori si aggiungono ora il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza, il pluralismo, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la non discriminazione. La disposizione dell'art. I-2 va raccordata, per un verso, alla norma concernente i requisiti per aderire all'Unione (art. I-57), tra i quali figura il rispetto e la promozione dei valori e, per altro verso, alla norma relativa alla sospensione dei diritti di appartenenza all'Unione (art. I-58). Il secondo paragrafo riprende, invece, rivedendolo, il principio di leale cooperazione previsto dall'art. 10 TCE. Nella sua nuova formulazione, infatti, l'obbligo di leale cooperazione non ricade più, esclusivamente, sugli Stati membri, ma coinvolge, conformemente alla giurisprudenza comunitaria, anche le stesse istituzioni della Unione. Invero, "l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione". Resta fermo che gli Stati membri sono tenuti, in primo luogo, ad agevolare l'Unione nello adempimento dei suoi compiti e, in secondo luogo, ad astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi enunciati nella Costituzione.

Il progetto, inoltre, al titolo II (artt. da III-7 a III-13) riprendendo il contenuto del TCE, precisa che misure di incoraggiamento e di sostegno delle azioni degli Stati membri in tema di lotta contro le discriminazioni fondate su sesso, razza, origine etnica, religione, handicap, convinzioni personali, età o tendenze sessuali possono costituire oggetto di legge quadro europea. Nello specifico, si prevede che le decisioni vengano prese all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

Viene poi ribadito il compito della Commissione europea di presentare un rapporto ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri ed al Comitato economico e sociale sullo stato di attuazione dei diritti dei cittadini dell'Unione. In base a tale relazione il

Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, può decidere all'unanimità di completare tali diritti mediante una legge o una legge quadro, la cui entrata in vigore, peraltro, richiede l'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

L'art. I-3 enuncia gli obiettivi principali dell'Unione, il cui perseguimento giustifica la stessa esistenza dell'Unione e l'esercizio "sul modello comunitario" di importanti sfere di competenza. Questo articolo integra, in sostanza, le principali disposizioni degli artt. 2 TUE e 2 a 4 TCE completandole e rafforzandole. Gli obiettivi enunciati si riferiscono alle politiche ed alle azioni interne ed esterne dell'Unione disciplinate nella parte III della Costituzione⁷.

Molti degli obiettivi indicati dall'art. I-3 non figurano, tuttavia, tra quelli enunciati dai vigenti trattati istitutivi. Tra i nuovi, che sono stati per lo più introdotti con emendamenti presentati in plenaria, occorre ricordare: "l'economia sociale di mercato"; la "piena occupazione" (l'art. 2 TUE menziona, invece, un "elevato livello di occupazione"); un "elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" che attualmente non figura, in quanto tale, tra gli obiettivi dell'Unione, ma è inserito tra le disposizioni relative alla politica dell'ambiente (art. 174 TCE); il "progresso scientifico e tecnico"; la lotta contro "l'esclusione sociale e le discriminazioni"; "promuove la giustizia e la promozione sociale", mentre l'art. 2 TUE menziona il "progresso economico e sociale"; "la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori"; "la coesione territoriale" è stata aggiunta alla "coesione economica e sociale" già prevista dal TCE, in tal modo attribuendo all'obiettivo della coesione una dimensione territoriale; il rispetto della ricchezza e della diversità culturale e linguistica, che trova applicazione concreta nella disposizione (III-217, par. 4) relativa alla negoziazione e conclusione di accordi commerciali nel settore degli scambi dei servizi culturali e audiovisivi, la quale prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità proprio affinché non sia arrecato pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione.

⁷ Una Costituzione per la nuova Europa, a cura del CIDE, Giuffrè, 2003.

Il par. 4 enuncia, poi, gli obiettivi dell'Unione sulla scena internazionale, utilmente raggruppando, tra l'altro, obiettivi precedentemente racchiusi nelle disposizioni del TUE relative alla PESC (art.11) e nelle disposizioni del TCE relative alla cooperazione allo sviluppo (art.177). "Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi". L'art. I-3 del progetto estende sensibilmente gli obiettivi internazionali dell'Unione, sforzandosi di contribuire "alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà ed al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori". Inoltre, l'Unione Europea contribuisce "alla rigorosa osservanza ed allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".

3. L'approvazione della Costituzione ed il problema dell'identità europea

Con l'approvazione della Costituzione il 18 giugno 2004, l'Europa acquista una personalità giuridica, competenze e procedure di funzionamento vengono adattate all'allargamento già compiuto ed a quelli in arrivo, nasce un Ministro degli Esteri europeo, le presidenze di turno dureranno 30 mesi invece di 6 e crescono i poteri del Parlamento di Strasburgo.

Il primo vertice europeo a Venticinque ha dunque compiuto un passo di indubbio rilievo. Ma il secondo sentimento è di inquietudine. Perché la sospirata Costituzione europea è anche carica di difetti e di macchinose insufficienze imposte dagli Stati.

La difesa e la politica estera, con la parziale eccezione di proposte che vengono dal nuovo Ministro degli Esteri, figurano tra i settori "imbriigliati". Ma sono proprio loro a determinare oggi l'immagine di uno Stato o di una Unione di Stati, a rendere riconoscibile e credibile un'identità, ad avere presso i popoli una capacità di provocare emozioni e, se necessario, mobilitazioni.

Pur essendo in buona compagnia (dalla politica fiscale al diritto del lavoro), la difesa e la politica estera diventano così il simbolo di un futuro europeo difficile quanto scarsamente ambizioso. Almeno sulla

carta. Perché in realtà sarà il rapporto tra il primo ed il secondo sentimento, tra il sollievo e l'inquietudine che oggi accolgono il primo trattato costituzionale europeo, a disegnare l'Unione di domani. Se l'Europa allargata funzionerà, se crescerà la volontà collettiva di essere presenti e di contare sulla scena mondiale non soltanto attraverso la moneta e l'economia, anche la Costituzione dovrà evolvere e riconoscere l'Europa comunitaria per quello che è: l'organizzazione che nella storia ha con maggior successo esportato valori, regole e istituzioni senza l'uso della forza. Altrimenti, se gli egoismi nazionali resteranno quel che sono oggi e manterranno il loro potere di blocco, dalla paralisi e dalla frustrazione europee potrebbero nascere nuove spinte integrazioniste che difficilmente si rassegheranno all'ortodossia delle "cooperazioni rafforzate".

La Costituzione approvata non è, e non deve essere per l'Europa, un punto d'arrivo. La sfida del futuro, ben al contrario, comincia ora.

Con l'approvazione della Costituzione sorge un interrogativo: quale identità è possibile delineare per l'Europa? A questo riguardo è importante quanto sottolineato da Elena Paciotti: "Si parla tanto dell'assenza di un popolo europeo, ma, in realtà, ciò che emerge è soprattutto l'assenza di una classe dirigente europea". Non manca solo un popolo europeo, come dice Dieter Grimm, posto che sia vero che lo si possa considerare nei termini in cui egli lo immagina, ma quella che è vista è appunto l'assenza di una classe dirigente europea.

Senza vera Costituzione niente vera identità europea? È davvero desiderabile la produzione di identità politiche forti? Dico questo perché "identità" è una parola molto impegnativa e, forse, pericolosa.

La politica interna europea potrà unificarsi solo se si riuscirà ad usare come motore il volano della politica estera, infrangendo il muro per cui la politica estera è l'ultima a giungere perché la più importante. Credo che questo meccanismo si possa invertire.

Non sarebbe straordinaria un'inversione di questo genere? L'Unione europea è stata la prima associazione politica ad aver coniato la moneta prima della sovranità, invertendo così un processo di determinazione simbolica classico. Perché, dunque, non pensare ad un'inversione del rapporto tra politica estera e politica interna? Dobbiamo, invece,

puntare sull'unificazione della politica estera, anche se questo oggi appare estremamente arduo. Da che cosa è quindi formata l'identità europea? Aveva perfettamente ragione Max Weber a parlare di tre blocchi: il giudeo-cristianesimo, con tutto il suo portato relativo all'idea del tempo storico; la radice greca, che potremmo definire greco-araba perché la tradizione greca è stata trasmessa all'Occidente moderno dagli Arabi, il che vuol dire sintesi di filosofia e scienza: abbiamo quindi l'idea religiosa di redenzione, di tempo storico lineare progressivo che viene dal giudeo-cristianesimo, l'idea greco-araba che intreccia profondamente filosofia e scienza e che costituisce la base della stessa rivoluzione scientifica della modernità, e poi abbiamo l'idea del diritto. Abbiamo quindi Gerusalemme, Atene, Roma ed Alessandria come crocevia fra le culture. Ma oggi l'identità europea non può essere declinata soltanto rispetto al passato, va pensata anche rispetto al presente ed al futuro. Rispetto al presente ed al futuro l'Europa ha, credo, due tenaglie, due strette fondamentali con cui deve confrontarsi sostenendo sempre una posizione autonoma. La prima è costituita dai due colossi dell'età globale. Da una parte il colosso americano. L'Europa è l'altra metà dell'Occidente rispetto al colosso americano e non è una terza via tra Oriente e Occidente, l'Europa è Occidente. La nostra identità è l'Occidente: dobbiamo ritrovare un rapporto con l'altra parte dell'Occidente.

Dall'altra parte, siamo stretti dal colosso asiatico, quello cinese in particolare, che non raffigura un nazionalismo, un mega-localismo contro il globale americano, ma rappresenta un'altra globalizzazione. È una globalizzazione alternativa, presenta un modello di governo globale investito dai processi di innovazione tecnologica, e lo presenta sulla base di un'etica anti-individualistica, comunitaria, se volete paternalistica, confuciana, però inclusiva e conviviale, a differenza dell'etica islamica. È una globalizzazione alternativa, che pone un problema molto serio di ridefinizione di ciò che è individuo e di ciò che è comunità; di ripensamento dell'idea di individuo, di diritti individuali in forme che non

⁸ G. MARRAMAO, *Un regime di mezza luce*, in *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, a cura di E. PACIOTTI, Meltemi, Roma, 2003.

siano appiattite sul modello americano dell'individualismo. Richiede, quindi, una ripresa dei principi del costituzionalismo europeo, che va oggi ripensato nel suo radicamento nella dinamica culturale⁹.

La seconda tenaglia con cui l'Europa si trova a doversi confrontare è quella fra le due grandi tradizioni dell'Occidente. Esse sono rappresentate dai paesi di *civil law* e dai paesi di *common law*. Sono queste tradizioni che, nel corso del XX secolo, si sono venute sempre più contaminando, come dimostra il nostro assorbimento dell'idea del passaggio dal diritto ai diritti.

Siamo passati, cioè, dall'idea di uno Stato di diritto come autolimitazione della sovranità, secondo la famosa formula dei giuspubblicisti tedeschi della fine dell'800, all'idea dei diritti come espressione di forze sociali che si organizzano, e, dunque, ad un'idea di costituzionalismo aperto al tema delle garanzie sociali.

La natura istituzionale dell'Unione europea credo che debba comprendere questi elementi: è dunque non soltanto sovra-statale, ma anche post-statale, se intendiamo il post-statale in senso corretto.

La *querelle* sul declino, o meno, dello Stato nell'età della globalizzazione è stata risolta in modo molto acuto da una sociologa americana Saskia Sassen, che ci ha spiegato mirabilmente come il paradosso dello Stato nella globalizzazione sia il paradosso di un declinare crescendo. Lo Stato declina crescendo: ci sono cioè nel mondo più Stati di quanti ce ne fossero prima, le loro funzioni sono aumentate, ma il paradosso è che lo Stato non è più la forma istituzionale in grado di strutturare l'ordine sociale.

Non viviamo più in un'epoca dominata dalla cultura del diritto pubblico statale, che era poi il centro dell'analisi sociale di grandi autori dell'800, da cui tutti abbiamo appreso, come Hegel e Marx, e che sono tutti autori che si formano sulla critica del diritto pubblico statale. Abbiamo, invece, un sistema politico multilivello, in cui il criterio che deve valere è un criterio molto forte, radicalmente contro corrente

⁹ S. RODOTÀ, *L'ossessione identitaria*, in *La Costituzione europea*, a cura di E. PACIOTTI, Meltemi, Roma, 2003.

rispetto all'attuale governo del paese: non deve esserci una fonte unica di legittimazione del processo democratico o del potere poliarchico. Ci sono due fonti di legittimazione autonome: la prima è la sovranità popolare, il voto. La seconda è il sistema dei diritti e delle garanzie fondamentali poste a tutela di tutti i cittadini; anzi, come dice la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di ogni persona. Ogni persona, dunque, prima ancora di ogni cittadino, è tutelata come minoranza, come singolo, dal sistema dei diritti e delle garanzie fondamentali. Se si viola uno dei due requisiti, non si è in regola con la legittimità democratica di un governo. E questo deve essere ben chiaro, anche e soprattutto rispetto al governo che vige nel nostro paese. Tutto ciò pone, però, un problema di analisi del ventaglio delle poliarchie. Per un verso abbiamo poliarchie plebiscitarie; Robert Dahl ha appunto disegnato, in un famoso testo risalente agli anni Settanta un arco delle poliarchie che vanno da quelle plebiscitarie a quelle, per così dire, procedurali, amministrative. Noi dobbiamo pensare soprattutto ad una forma nuova del pubblico.

Conclusioni

Avviandomi alla conclusione, vorrei segnalare quelli che a me sembrano i tre punti fondamentali di una prospettiva di una politica universalistica della differenza, quella che si chiama unità nella diversità. Sono tre luoghi tematici, tre compiti¹⁰.

In primo luogo si pensa alla idea di un pluriverso costituzionale, che è l'unica maniera per poter giungere a quello che si chiama un costituzionalismo globale.

Prima della società civile globale di cui parla enfaticamente, e con eccesso di ottimismo, Ulrich Bech, prima ancora della costellazione postnazionale, si dovrebbe mettere mano ad un'idea di costituzionalismo globale. Si dovrebbe, dunque, pensare ad un pluriverso costituzio-

¹⁰ G. MARRAMAIO, *Un regime di mezza luce*, in *La Costituzione europea*, a cura di E. PACIOTTI, Meltemi, Roma, 2003.

nale, che è già qualcosa di implicito nell'idea di popoli, al plurale, declinata sia nella Carta dei diritti fondamentali, sia nella Costituzione.

Si deve, dunque, immaginare una nuova forma di ordinamento del processo di integrazione, assumendo come criterio non l'identità preliminarmente data, ma la differenza. L'idea di differenza, deve essere il criterio da cui si deve partire, e qui si deve rinviare alle straordinarie teorizzazioni che anche il pensiero femminile della differenza ha elaborato nel campo della politica e del diritto.

In secondo luogo, il vero rischio dell'Europa è il prevalere dell'ossessione della sicurezza e, dunque, il suo ripiegamento su logiche di sicurezza interna, che è un'altra faccia del populismo telematico che abbiamo di fronte in questo momento.

Riguardo a questo punto, non va sottovalutata l'efficacia normativa della politica estera, che può essere in grado, in una prospettiva futura, di plasmare anche la politica interna.

In terzo luogo, bisogna abbandonare le idee di "demos" e di "nazione". Bisogna smorzare i toni sull'idea di patria e pensare che l'Europa sia il nostro luogo comune.

Bisogna abbandonare l'idea di *demos*, e sostituire al *demos* l'*agorà*, proprio come spazio pubblico di differenza, come nuova sfera pubblica in grado di produrre incontro tra esperienze e scuole diverse.

Il problema politico fondamentale dell'Europa è quello della traduzione di esperienze diverse. Dobbiamo imparare a tradurci, non solo linguisticamente, ma anche come universi di valori. È in questo senso che dobbiamo pensare una poliarchia transnazionale, dobbiamo ripensare all'asse che va dall'unità ordinamentale a quella politica ed alla collocazione internazionale dell'Europa proprio come condizione per il modellamento di una politica interna comune: una politica che dovrebbe andare nel senso di una democrazia sociale capace di tenere insieme rigore della forma del diritto e disponibilità ad accogliere ospiti inattesi.

Tutto ciò è difficile ma al tempo stesso possibile: nel frattempo, ci toccherà ancora a lungo agire e pensare in questo regime di mezza luce.

BIBLIOGRAFIA

- GIALDINO C.C., *Una Costituzione per la nuova Europa*, a cura del CIDE, Giuffrè, 2004.
- MARRAMAO M., *Un regime di mezza luce*, in *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, a cura di E. Paciotti, Meltemi, Roma, 2003.
- PACIOTTI E., *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Meltemi, Roma, 2003.
- PINELLI C., *Il dibattito sulla Costituzione europea e le virtù trasformative delle tradizioni costituzionali comuni*, in www.costituzionalismo.it
- RICCI SARGENTINI M., *La Costituzione dell'Europa*, in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2004.
- RODOTÀ S., *L'ossessione identitaria*, in *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Meltemi, Roma, 2003.
- TIZZANO A., *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea* Giuffrè, Milano, 2004.
- VENTURINI F., *Un passo avanti e nuovi timori*, in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2004.