

La costituzione federale europea 4

La decisione di fondare lo Stato federale europeo dovrà necessariamente accompagnarsi a quella di affidare ad un'assemblea che rappresenti democraticamente il popolo europeo il compito di redigere la costituzione. Può essere utile esaminare i problemi più importanti che riguardano il suo contenuto e presentare una serie di proposte. Solo così infatti è possibile mettere in luce, da un lato, gli elementi da considerare irrinunciabili, in quanto condizioni necessarie di un effettivo trasferimento di sovranità, e, dall'altro, elementi la cui problematicità richiederà, al momento della stesura della costituzione, un dibattito approfondito sul quale l'opinione pubblica dovrà avere un orientamento. Esse riguardano, da una parte, i principi generali che devono ispirare la costituzione e, dall'altra, le istituzioni della Federazione e le relative competenze.

Principi generali

Il preambolo – Il preambolo del documento costituzionale dovrebbe contenere un riferimento alla linea di sviluppo storico nella quale si collocherà la fondazione della Federazione europea, che sarà quella del progressivo superamento delle barriere tra i popoli per la promozione della pace. A questo scopo dovrebbe essere espressamente dichiarata la disponibilità della Federazione europea ad operare per la trasformazione in senso democratico e sovranazionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e a trasferirle poteri a parità di condizioni con gli altri Stati membri.

Diritti e doveri – Un tema che normalmente viene affrontato nel preambolo e nei primi articoli delle costituzioni moderne è quello dei diritti (e dei doveri) dei cittadini. Si tratta di un problema che non può essere disgiunto da quello delle istituzioni e delle loro competenze. Qualunque dichiarazione dei diritti separata dal documento costituzionale nel quale si definisce la struttura di uno Stato serve soltanto come artificio retorico per non occuparsi del problema decisivo della sovranità. Peraltro un elenco di diritti deve essere inserito nella Costituzione non tanto perché esista un problema grave ed attuale di rispetto dei diritti

umani all'interno degli attuali Stati membri dell'Unione, quanto perché una delle caratteristiche distintive della Federazione europea sarà quella di essere aperta verso l'esterno, sia perché l'Unione sarà destinata ad allargarsi con l'adesione di nuovi Stati, sia perché essa continuerà ad essere terra di immigrazione. Dalla sua apertura dipenderà la sua forza di irraggiamento e la sua capacità di diffondere nel mondo i valori del federalismo. Ma si dovrà trattare di un'apertura subordinata a rigorose condizioni. Alcune di esse – realisticamente – non potranno non essere di contenuto economico. Altre saranno invece di natura politica. E queste porteranno essenzialmente sul rispetto delle regole della democrazia e sul riconoscimento, nell'ordinamento giuridico degli Stati candidati all'adesione e nella realtà quotidiana della convivenza con le comunità di immigrati, dei diritti fondamentali (e dei relativi doveri) che si sono venuti definendo nel corso dello sviluppo della civiltà giuridica europea. Il fatto di ancorare alcuni principi fondamentali, come – per esempio – quello della parità tra i sessi e della dignità della donna, nella Costituzione metterebbe in chiaro al di là di ogni dubbio quali saranno gli *standards* di comportamento irrinunciabili ai quali qualunque Stato o individuo che vorrà diventare membro o cittadino della Federazione europea dovrà adeguarsi. Il rispetto del pluralismo religioso e la laicità dello Stato non devono infatti significare neutralità dello Stato rispetto ai valori di fondo della convivenza civile, che di fatto costituiscono la condizione stessa della sua sopravvivenza.

La cittadinanza – Un tema strettamente legato a quello dei diritti e dei doveri è quello della cittadinanza. Essa dovrà essere unica per tutta la Federazione. Ciò significa che la cittadinanza europea non dovrà essere, come quella sancita dal Trattato di Maastricht, un puro addentellato di quella nazionale. La conseguenza di questo principio sarà che il regime giuridico al quale i cittadini europei saranno sottoposti, per le materie di competenza degli ordinamenti giuridici nazionali (nonché di quelli regionali e locali) dipenderà

esclusivamente dal loro luogo di residenza, che essi potranno liberamente scegliere.

Il servizio civile – Dovrebbe essere costituzionalmente sancita l'introduzione di un servizio civile obbligatorio, i cui compiti siano essenzialmente quelli di contribuire all'espletamento delle funzioni legate alla tutela del territorio e dei beni culturali, alla gestione dei servizi sociali, alla difesa territoriale, alla collaborazione con i paesi meno sviluppati. Il servizio civile avrebbe un'importante funzione di legittimazione della nuova comunità politica federale, consentendo ai giovani di entrare in contatto profondo con la realtà sociale di regioni della Federazione diverse dalla loro regione di nascita e di rappresentare la Federazione al di fuori dei suoi confini. In questo modo il lealismo nei confronti della Federazione europea verrebbe fondato nell'animo dei giovani più sulla solidarietà sociale e sull'apertura verso l'esterno che sul dovere, prevalente nello Stato nazionale, di difendere la patria in armi.

Il diritto di secessione – Un ultimo problema che rientra nell'ambito dei principi fondamentali è quello del diritto di secessione. Il diritto di secessione costituisce uno degli elementi discriminanti tra la federazione e la confederazione. Soltanto un'entità che abbia mantenuto la propria sovranità (che quindi si fonda su di un popolo distinto) conserva il diritto di sciogliersi da un patto che abbia stipulato con altri Stati sovrani. In una federazione invece gli Stati membri rinunciano definitivamente alla propria sovranità e la nuova entità che deriva dal patto di unione non si fonda più su popoli distinti, ma su di un unico popolo. Gli Stati membri perdono quindi definitivamente il diritto di sciogliersi dalla Federazione. Nel caso dell'Europa una secessione sarebbe la negazione di quella identità del popolo europeo sulla quale si fonderà la validità dell'ordinamento costituzionale della Federazione. Essa configurerebbe quindi un evento eminentemente e intrinsecamente anticostituzionale.

Istituzioni e ripartizione delle competenze

La forma di governo – Per iniziare un'analisi

sommatoria della problematica strettamente istituzionale, si deve osservare che il punto essenziale dal quale dipende il trasferimento della sovranità dalle nazioni all'Europa è quello di fare della dimensione europea il quadro fondamentale della lotta politica e della formazione della volontà politica, e non un ambito nel quale si confrontano posizioni che si sono già formate nella lotta politica nazionale. A questo fine il problema principale da risolvere sarà quello di creare le condizioni istituzionali grazie alle quali un esecutivo europeo possa poggiare sul consenso democratico dei cittadini. Questo obiettivo può essere raggiunto grazie all'istituzione di un governo presidenziale di tipo americano, di un governo parlamentare o di un governo collegiale di tipo svizzero. La formula svizzera – che prevede un esecutivo di natura sostanzialmente tecnica – non sembra potersi applicare ad uno Stato di dimensioni continentali, che avrà grandi responsabilità internazionali e nel quale non potranno non manifestarsi forti tensioni interne. Rimane la scelta tra formula presidenziale e formula parlamentare. Si tratta di una opzione che deve essere fatta tenendo conto della circostanza che la Federazione europea costituirà una comunità politica nuova, che fonderà in un unico popolo pluralistico popoli nazionali diversi per lingua, cultura e tradizioni, e il cui lealismo nei confronti della costituzione federale sarà inizialmente debole. Il compito delle istituzioni della Federazione dovrà quindi essere quello di non accentuare le contrapposizioni, ma al contrario di attenuarle, convogliando verso di sé il grado più elevato possibile di consenso. Sembra che questo obiettivo potrebbe essere raggiunto più facilmente attraverso l'adozione della formula parlamentare che attraverso quella della formula presidenziale. Questa infatti metterebbe l'uno di fronte all'altro, nella competizione per l'elezione alla carica di Presidente, singoli candidati di nazionalità diverse, incoraggiando pericolose contrapposizioni nazionalistiche. Al contrario, la valorizzazione del Parlamento grazie all'attribuzione allo stesso del compito di dare e di togliere la fiducia all'esecutivo (anche se questo potere dovrà comunque essere accuratamente regolato per garantirne un uso responsabile) otterrebbe l'effetto opposto, perché nel Parlamento le contrapposizioni nazionali sarebbero temperate dalla collegialità dell'istitu-

zione e dalle affinità di orientamento tra le grandi famiglie politiche europee che in essa sarebbero rappresentate. Non si deve inoltre dimenticare che un sistema parlamentare sarebbe più facilmente accettabile in quanto è già prefigurato dall'attuale struttura istituzionale dell'Unione.

Potere legislativo e potere esecutivo – Decisa questa opzione, si possono dare indicazioni più precise circa la forma che dovranno assumere, nell'Unione federale, il potere legislativo e il potere esecutivo. Si tratta di togliere al Consiglio dei ministri il cumulo dei poteri legislativi ed esecutivi che ne fanno attualmente il simbolo del carattere autoritario dell'Unione, trasformando questo organo in una Camera degli Stati; di affidare tutto il potere legislativo al Parlamento europeo perché lo eserciti su di un piano di parità con la Camera degli Stati; di fare dell'attuale Commissione il governo dell'Unione, responsabile di fronte alla Camera bassa, attribuendole la pienezza del potere esecutivo. Le due camere dovrebbero deliberare a maggioranza, tranne che in materia di revisione costituzionale, dove sarebbe necessaria una maggioranza qualificata oltre a qualche genere di partecipazione al processo degli organi legislativi dei livelli inferiori di governo o all'intervento diretto degli elettori attraverso lo strumento del referendum. La Camera degli Stati dovrebbe essere eletta dai Parlamenti degli Stati membri (con preferenza rispetto all'elezione a suffragio universale e alla rappresentanza diretta dei governi degli Stati membri per non trasformare la Camera degli Stati in un doppiopio del Parlamento e insieme per consentire che ogni Stato membro sia rappresentato non soltanto dai partiti di governo, ma anche dalle opposizioni). La rappresentanza degli Stati membri in seno alla Seconda Camera dovrebbe dare un maggior peso relativo ai piccoli Stati rispetto ai grandi, senza giungere alla rappresentanza paritetica in vigore negli Stati Uniti, per non penalizzare oltre misura gli Stati maggiori. In questo quadro l'attuale Consiglio Europeo dovrebbe assumere la funzione di Presidenza collegiale dell'Unione, con il potere di nominare il Capo del governo e di sciogliere la Camera bassa. Le istituzioni della Federazione dovrebbero essere investite – eventualmente alla scadenza di un periodo transitorio, purché di una durata predeterminata – delle competenze

della politica estera e della difesa.

La molteplicità dei livelli di governo – Una menzione particolare merita il problema dell'articolazione della Federazione in più livelli di governo. La molteplicità dei livelli sarebbe già realizzata all'atto della nascita della federazione limitatamente a quelli tra i suoi Stati membri che hanno già una struttura federale o quasi-federale, come la Germania, il Belgio, l'Austria, la Spagna e, domani, l'Italia e la Gran Bretagna. Non è certo pensabile che, per contro, Stati come la Francia adeguerebbero immediatamente a questo modello le loro istituzioni interne. La Costituzione dovrà comunque contenere una norma programmatica che prescriva le grandi linee di una suddivisione in più ambiti di diversa dimensione dell'intero territorio della Federazione, sulla base della quale dovranno essere ripartite le funzioni di governo. Questa suddivisione non si dovrebbe fermare al livello regionale, perché l'accentramento regionale è più pericoloso e soffocante di quello nazionale, ma dovrebbe estendersi a quello locale, che costituisce il vero luogo della democrazia partecipativa. Si deve sottolineare che soltanto nell'ambito di un vero e proprio Stato federale articolato in più livelli di governo è possibile dare un senso al cosiddetto principio di sussidiarietà, in forza del quale ogni decisione deve sempre essere presa al livello di governo più vicino ai cittadini che sia compatibile con la sua efficacia: mentre oggi questo principio viene utilizzato in modo surrettizio come alibi per giustificare il rifiuto da parte degli Stati nazionali di fondare uno Stato federale. Sempre in questo contesto si deve mettere l'accento sulla totale infondatezza della pretesa di rappresentare a livello europeo i governi regionali e locali (come accade oggi con il Comitato delle Regioni). Agli organi regionali e locali di governo deve essere assegnata dalla costituzione un'ampia sfera di competenze, il cui esercizio deve essere garantito, oltre che dalla Corte di Giustizia, dalla loro presenza nelle seconde camere dei livelli di governo immediatamente superiori; mentre una rappresentanza dei governi regionali e locali a livello continentale porterebbe soltanto (sempre che non fosse del tutto simbolica, cioè inutile) ad uno spostamento al centro di decisioni di interesse regionale e locale, con la confusione dei poteri e la paralisi deliberativa che ne conseguirebbero.