

Il processo costituente europeo

3

Il metodo intergovernativo

La radice dell'impotenza dell'Europa e della estraneità delle sue istituzioni ai cittadini sta nell'essenza del metodo intergovernativo, cioè nel fatto che le decisioni che vengono prese a Bruxelles non sono il punto d'arrivo di un dibattito democratico a livello europeo, ma faticosi compromessi tra governi di Stati sovrani, ognuno dei quali si propone di perseguire (anche se all'interno di un quadro di compatibilità europeo) i propri interessi nazionali. Questo vale a maggior ragione ogniqualvolta si pone il problema di una riforma delle istituzioni dell'Unione, che viene sempre affrontato dai governi nazionali nella prospettiva di adeguare le forme della collaborazione intergovernativa all'evolversi delle circostanze senza intaccare il principio della sovranità nazionale. Si tratta di un vizio che è presente anche nelle proposte di alcuni dei politici più avanzati sul terreno europeo, e che si manifesta oggi con particolare frequenza nella convinzione che la riforma radicale della quale l'Unione europea ha urgente bisogno si esaurisca in un miglioramento del meccanismo della cooperazione rafforzata. La verità è che il problema da risolvere per consentire all'Unione di uscire dalla grave situazione di *impasse* in cui si trova – e che sarà ulteriormente aggravata dall'allargamento – è quello del superamento del metodo della cooperazione intergovernativa in quanto tale (rafforzata o no) e della sua sostituzione con il metodo della formazione democratica della volontà politica, cioè con la creazione di un potere che, nei settori di sua competenza, venga controllato dai cittadini ed agisca direttamente su di essi, senza lo schermo degli Stati membri.

La sovranità

Un'opinione motivata su quale possa e debba essere l'esito del processo di unificazione europea si può fondare esclusivamente sull'attualità che si attribuisce

all'idea di sovranità. Bisogna ricordare a questo proposito che, se per sovranità si intende il potere di decidere in ultima istanza, se quindi la sovranità è il fondamento del diritto, e in quanto tale la condizione di possibilità della convivenza civile, l'assenza di sovranità comporta una situazione di anarchia, come quella che si è prodotta nel corso del Medio evo, quando il conflitto per la supremazia tra molteplici poteri concorrenti impediva la formazione dei presupposti politici della certezza del diritto e della pace sociale. Eppure oggi molti ritengono che quella di sovranità sia un'idea ormai superata. Costoro accettano la prospettiva che quella che sta per aprirsi sarà un'epoca nella quale la convivenza civile sarà regolata assai più da rapporti contrattuali di tipo privatistico che da norme emanate da un potere irresistibile superiore agli individui e nella quale comunque più ordinamenti – più ampi o più ristretti di quello statale – si intersecheranno senza essere subordinati l'uno all'altro in una precisa gerarchia, determinando una situazione nella quale ogni organizzazione, e al limite ogni singolo individuo, dovrà farsi carico da sé del problema della propria sicurezza. L'umanità starebbe quindi entrando in una sorta di secondo Medio evo tecnologico nel quale lo Stato di diritto, la cittadinanza e la solidarietà diventerebbero evanescenti fino a scomparire, per essere sostituiti da rapporti sociali eminentemente incerti, a metà tra la pace e la guerra, fondati sull'autodifesa e sulla prevaricazione dei più forti sui più deboli.

Federazione e confederazione

In questo quadro molti sostengono, ispirandosi a una dottrina diffusa in certi ambienti accademici europei, che l'obiettivo della Federazione europea è superato dai fatti perché la mondializzazione ha ormai reso obsoleto lo Stato come fondamento e garanzia della convivenza civile. È questa la tesi che è alla base della

negazione, sempre più frequentemente ripetuta, dell'attualità dell'opposizione tra federazione e confederazione – nella quale il criterio discriminante è appunto costituito dalla sede della sovranità – e della sua applicabilità al processo di unificazione europea. Si sostiene che l'Unione europea costituisce una forma di aggregazione politica *sui generis* per la cui comprensione le categorie tradizionali del pensiero politico e costituzionale non avrebbero più alcun valore. Ed è vero che l'Unione europea presenta elementi di novità rispetto a qualsiasi modello di unione di Stati che ha preso forma nella storia passata, e che in essa a caratteristiche confederali si accompagnano caratteristiche federali. Il problema che si tratta di risolvere è però quello di capire se l'Unione europea nella sua forma attuale costituisce una forma di aggregazione politica stabile o non è piuttosto la precaria espressione istituzionale di una fase di transizione.

Lo Stato federale europeo

Se si ritiene che l'idea di sovranità, e con essa quelle di Stato di diritto, di cittadinanza e di solidarietà, non siano superate, e nello stesso tempo non si vogliono chiudere gli occhi di fronte alla realtà del processo di progressivo allargamento dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini, la soluzione di questo problema appare chiara. L'attuale assetto istituzionale dell'Unione è un assetto fragile e provvisorio, destinato a sfociare nella creazione di uno *Stato federale europeo*, dotato in quanto tale dell'attributo della sovranità, oppure a dissolversi facendo ripiombare l'Europa nel caos degli opposti nazionalismi. Quella della creazione di uno Stato federale europeo è la sola strada per riaffermare il primato della politica e dei suoi valori, per riprendere il controllo del processo di globalizzazione, per immaginare le istituzioni necessarie all'organizzazione della convivenza civile

in spazi più vasti e all'estensione della democrazia e delle sue istituzioni a livello internazionale e per suscitare le motivazioni senza le quali questo progetto non potrebbe essere perseguito. Si deve comunque sottolineare con forza che negli Stati federali la sovranità non è una prerogativa del livello centrale di governo, ma della Federazione intesa come insieme delle sue articolazioni territoriali, e quindi è compatibile con il più ampio decentramento e con la più rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà.

Il popolo europeo

Molti euroscettici sostengono che la Federazione europea non può venire ad esistenza perché non esiste un popolo europeo. Altri per contro affermano che un popolo europeo non può nascere se non dal confronto politico che si svolgerebbe nel quadro delle istituzioni di una federazione europea. La verità è che popolo e Stato nascono insieme, in quelle eccezionali occasioni storiche nelle quali la società civile esce dalla sua passività, acquisisce una nuova fisionomia, mette da parte gli egoismi e le contrapposizioni che caratterizzano la sua vita normale e impone con una irresistibile manifestazione di volontà un nuovo assetto istituzionale e una nuova idea dell'interesse generale. In Europa occorrerà quindi che tante opinioni pubbliche nazionali si trasformino in un unico *popolo europeo* che, per il fatto stesso della sua nascita, trasferirà la sovranità dagli Stati nazionali ad uno Stato federale europeo. È opportuno sottolineare che il popolo europeo, per nascere, ha bisogno, oltre che di circostanze favorevoli, di una guida, cioè di alcuni leaders che si trovino ai massimi livelli di responsabilità politica nei paesi più profondamente coinvolti nel processo e che sappiano capire la gravità del momento storico e lanciare le parole d'ordine adeguate.

La procedura costituente:

le sue due fasi

In questa prospettiva si pone il problema della via per giungere alla approvazione e alla proclamazione della Costi-

tuzione europea. Dato per scontato che il momento eccezionale nel quale si aprirà la fase costituente non potrà essere previsto né programmato, resta la necessità di tentare di definire le possibili procedure attraverso le quali, una volta che se ne siano verificate le condizioni di possibilità, si realizzerà il processo costituente. Queste procedure comunque si articoleranno in due fasi: quella della decisione di alcuni governi di fondare la federazione europea e quella della elaborazione, da parte di un organo legittimato dall'elezione popolare, di un documento costituzionale.

Il nucleo federale

Il trasferimento della sovranità dipenderà in primo luogo da una decisione dei governi. Il problema principale che si porrà in questa fase del processo sarà costituito dal fatto che la consapevolezza della necessità di rinunciare alla sovranità non si porrà con la stessa urgenza a tutti i governi dell'Unione europea allargata. D'altra parte un rinvio *sine die* della decisione, nell'attesa che la relativa consapevolezza maturi in tutti gli Stati dell'Unione, non costituirebbe una risposta al problema, perché il processo di unificazione europea è ormai giunto di fronte al bivio tra la federazione e la dissoluzione. Il solo modo per uscire da questa impasse è la formazione, all'interno dell'Unione, di un *nucleo federale*, costituito dai paesi più avanzati sulla strada dell'integrazione e della maturità europea delle coscienze dei politici e dei cittadini e destinato ad allargarsi col tempo fino a comprendere tutti i paesi membri dell'Unione. La formazione del nucleo federale consentirà ai paesi che ne faranno parte di prendere la decisione dell'abbandono della sovranità senza essere bloccati dal veto di quelli che vorranno o dovranno rimanerne fuori. Il nucleo potrà nascere da una trattativa al termine della quale gli Stati membri dell'Unione raggiungeranno un accordo sul come far convivere le nuove istituzioni del nucleo federale con le precedenti istituzioni dell'Unione, oppure da un'azione di rottura condotta al di fuori dei Trattati dai paesi decisi a formarlo. Così come è ipotizzabile, almeno in astratto, che la sola

minaccia della rottura consenta il raggiungimento di un accordo unanime di tutti gli Stati dell'Unione su di un progetto federale. In ogni caso un esame approfondito delle disposizioni attraverso le quali potrebbe essere realizzata la compatibilità tra l'ordinamento del nucleo federale e quello dell'Unione costituirebbe un importantissimo strumento negoziale in questa fase decisiva del processo. Si tratta di norme che dovrebbero prevedere la partecipazione del nucleo federale all'Unione come uno dei suoi Stati membri, la possibilità di aderire al nucleo da parte dei paesi che lo vorranno e che ne accetteranno senza riserve la costituzione e la garanzia agli Stati che non faranno parte del nucleo fin dall'inizio di preservare, se lo vorranno, l'*acquis communautaire*.

L'Assemblea costituente

Per quanto riguarda la redazione della costituzione, il problema principale riguarda la natura dell'assemblea che dovrà esserne incaricata. Le alternative attualmente pensabili sono: il Parlamento europeo, un'assemblea composta dal Parlamento europeo e da rappresentanze dei Parlamenti nazionali o un'Assemblea costituente eletta per l'occasione. Quest'ultima opzione sembra la più realistica, se si tiene conto del fatto che verosimilmente il problema si porrà in un quadro più ristretto di quello dell'Unione attuale, e che quindi il Parlamento europeo, in quanto istituzione di quest'ultima, non sarà legittimato ad elaborare un documento costituzionale riguardante una diversa compagine di Stati; nonché del fatto che il Parlamento europeo, malgrado l'episodio del Progetto di trattato elaborato sotto l'impulso di Spinelli all'inizio degli anni '80, rimane pur sempre un organo di natura legislativa, come tale privo di una vocazione costituente. Con questo non si vuole comunque escludere che il mandato costituente possa venire attribuito ai soli parlamentari europei eletti nei paesi facenti parte del nucleo federale, da soli o con l'aggiunta di Parlamentari nazionali.