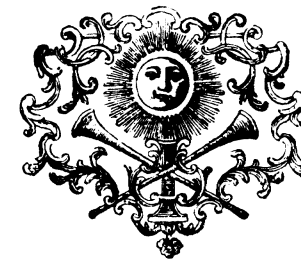


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



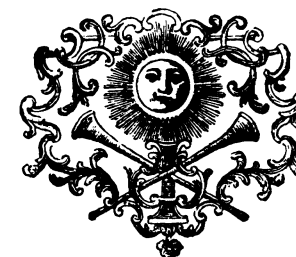
ANNO XLIX, 2007, NUMERO 3

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giovanni Vigo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia.

Versamenti sul ccp 10725273.

www.ilfederalista.eu

ANNO XLIX, 2007, NUMERO 3

INDICE

<i>Sovranità e popolo europeo</i>	pag.	155
CHRISTOPHE CHABROT, <i>Alla base della democrazia europea</i>	«	159
ERICH RÖPER, <i>Il superamento dello Stato nazionale. I popoli europei e gli Stati nel XXI secolo</i>	«	180
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo</i>	«	196
THOMAS SCHMITZ, <i>Globalizzazione, diritto internazionale, popolo e Stato</i>	«	207
<i>Indice dell'anno XLIX (2007)</i>	«	221

Sovranità e popolo europeo

Tra i problemi più complessi che si pongono quando si affronta il tema della creazione della Federazione europea, vi è quello che riguarda la questione del trasferimento della sovranità a livello sovranazionale e soprattutto la possibilità dell'esistenza di un popolo europeo che di tale nuova sovranità sia il detentore. Laddove si ritenga che possa effettivamente manifestarsi la presenza di un popolo europeo, diviene infatti pensabile la nascita di un vero e proprio Stato federale che da tale popolo tragga la sua legittimità, mentre nel caso contrario si può arrivare a ritenere che l'obiettivo statuale sia impossibile (o sbagliato se non addirittura pericoloso) proprio per il fatto che esso priverrebbe della sovranità gli unici popoli legittimati a detenerla, cioè quelli nazionali, e darebbe vita ad un potere privo di una base legittima di consenso.

A questi temi, comunque molto complessi e controversi nella stessa dottrina classica dello Stato, è collegata anche la questione del ruolo della volontà popolare nel processo di unificazione europea. In questi ultimi anni si è sviluppato un ampio dibattito a questo proposito, che è stato ulteriormente stimolato dall'esito negativo delle consultazioni referendarie in Francia e in Olanda, da un lato, e, prima ancora, dalla convocazione della Convenzione incaricata di redigere il testo del nuovo Trattato. Molti hanno infatti visto in questa Convenzione un organo in grado di dar voce al potere costituente del popolo europeo, e quindi di portare al trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'Unione anche contro la volontà degli Stati stessi. Per questa ragione hanno anche sostenuto che dovesse essere il popolo europeo nel suo complesso, e non i cittadini dei singoli Stati, a pronunciarsi sul testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa mediante referendum.

Per chi si pone nell'ottica della creazione di un'Europa federale, e quindi della trasformazione dell'Unione europea, organizzazione di

carattere sostanzialmente confederale, in un'entità politica capace di agire e dotata di sovranità, una riflessione su questi temi è quindi essenziale. Essa diventa ancora più urgente alla luce delle difficoltà che incontra oggi l'Unione europea. Infatti, la possibilità di realizzare il progetto della federazione si basa proprio sull'esistenza di un atteggiamento favorevole nei confronti del processo di unificazione dell'Europa da parte dell'opinione pubblica, almeno in alcuni Stati. Questa fiducia da parte dei cittadini non può però prescindere dalla capacità dell'Europa di dare risposte concrete alle minacce cui i cittadini stessi si sentono esposti sia a livello economico che sociale. Se dunque la crisi che attraversa attualmente l'Unione non sarà superata in tempi rapidi attraverso la creazione di un potere politico europeo in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini, il rischio è che di fronte a un'Unione europea impegnata in difficili equilibri tra le posizioni dei vari Stati membri anziché nel tentativo di assumere un ruolo sulla scena internazionale, la fiducia dell'opinione pubblica svanisca e venga quindi a mancare il sostegno popolare indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo.

D'altro canto, è indispensabile sottolineare come sia proprio la definizione chiara dell'obiettivo da raggiungere — la Federazione europea — a consentire di spazzare il campo da fraintendimenti e da utilizzi ambigui di termini quali popolo, potere costituente, cittadinanza, spesso trasposti meccanicamente dal contesto nazionale, nel quale si sono sviluppati, a quello europeo.

In effetti, la natura ibrida dell'Unione europea, entità di carattere confederale e quindi fondata sull'esistenza di Stati membri sovrani, ma con una vocazione — benché sempre più debole e condivisa solo da alcuni Stati — federale, ha portato spesso, nell'intento di dare impulso al processo di unificazione, all'utilizzo di termini dalla grande valenza simbolica per definire fenomeni con caratteristiche non rispondenti al reale significato dei termini stessi.

Così, il termine Costituzione, che designa l'insieme delle norme fondamentali per la vita e il funzionamento di uno Stato, cioè di una comunità di tipo politico dotata di sovranità e della capacità di disporre essa stessa delle proprie regole fondamentali, è stato utilizzato in riferimento a un testo, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che si limita a regolamentare il funzionamento di un'organizzazione priva sia della sovranità che del carattere statale. Lo stesso si può affermare a proposito dell'istituto della cittadinanza europea. Mentre dallo status di cittadino derivano tradizionalmente sia

diritti che doveri (come quello di pagare i tributi o di difendere la patria), in quanto esiste tra i singoli individui un vincolo di solidarietà discendente dalla comune appartenenza a una comunità politica, la cittadinanza europea, mancando un potere politico a livello europeo ed essendo l'Unione europea priva delle competenze che costituiscono il nucleo essenziale della sovranità, è per definizione una cittadinanza imperfetta, dalla quale deriva unicamente un numero limitato di diritti definiti dal legislatore comunitario. Quanto infine alla definizione della Convenzione come manifestazione del potere costituente del popolo europeo, essa è in contraddizione con il fatto che l'esercizio di tale potere comporta una rottura rispetto alle regole preesistenti e che nessuna norma può regolamentarlo o prescrivere la forma del suo esercizio; la Convenzione, invece, mantenendosi nei limiti del mandato conferitole — che non metteva in discussione la struttura di potere esistente — e limitandosi quindi ad una riforma dei Trattati in vigore, non ha comportato alcuna rottura di questo tipo. D'altro canto, è la stessa nozione di popolo europeo ad essere priva di significato se non esiste — come non esiste nel quadro dell'Unione europea — un progetto politico nel quale il popolo possa identificarsi, e pertanto se non è stata presa la decisione (ed è quindi sul campo la prospettiva) di creare una vera comunità politica. Il fatto è che la nascita del popolo europeo può manifestarsi solo in concomitanza con quella dello Stato federale europeo. La crescente interdipendenza e la profonda integrazione sviluppatesi negli scorsi decenni ne costituiscono le pre-condizioni oggettive, ma è solo in presenza di una grave crisi (o della sua imminente minaccia) e della proposta effettiva della creazione di un potere federale europeo in risposta a tale situazione che i cittadini degli Stati membri possono prendere coscienza del fatto di costituire il popolo europeo e possono concretamente manifestare il proprio consenso a tale prospettiva.

Va da sé che se gli europei riuscissero davvero a dar vita ad uno Stato federale, questo rappresenterebbe il primo esempio di democrazia sovranazionale nella storia e consentirebbe non solo di superare le attuali ambiguità di cui si è parlato, ma permetterebbe anche di attribuire a termini quali popolo, cittadinanza, potere costituente un significato più pieno e rispondente al carattere universale dei valori democratici dei quali tali termini sono espressione.

A una Federazione europea fondata su Stati, quali quelli europei, di tradizione consolidata sarebbero infatti attribuite solo le competenze che costituiscono le manifestazioni tipiche della sovranità (quali la po-

litica estera e di difesa) e che sono essenziali per rispondere a quei bisogni dei cittadini che non possono più trovare soddisfazione a livello nazionale. Si tratterebbe in altre parole di una federazione fondata su più livelli di governo, ad ognuno dei quali verrebbero attribuite le competenze che esso è in grado di esercitare. La cittadinanza non sarebbe pertanto più concepita come legame di appartenenza esclusiva allo Stato nazionale, ma come cittadinanza multipla, in grado di segnare l'appartenenza contemporanea a più comunità politiche, dal livello più basso al livello europeo. Parimenti, la coesistenza di più livelli di governo e quindi di molteplici identità e appartenenze dimostrerebbe che il concetto di popolo non si fonda su presunte omogeneità etniche o linguistiche, ma sulla condivisione di un progetto comune e sul senso di appartenenza ad una comunità politica capace di esprimere valori universali.

Alla discussione di questi temi è stato dedicato il secondo convegno internazionale «Building a European Federal State in an Enlarged European Union», tenutosi a Pavia il 26 febbraio 2007 e promosso dall'Università di Pavia e dalla Fondazione Mario e Valeria Albertini. Le relazioni che pubblichiamo in questo numero della rivista non pretendono di esaurire questioni così complesse, ma vogliono solo essere il punto di partenza per una riflessione che chiunque si ponga nell'ottica della creazione di un potere politico a livello europeo non può esimersi dall'affrontare.

Il Federalista

Alla base della democrazia europea

CHRISTOPHE CHABROT

Una delle questioni fondamentali che l'Unione europea deve oggi porsi, e soprattutto alla quale deve fornire una risposta credibile, è senza dubbio quella della democrazia. Se Robert Schuman prevedeva, nel suo discorso del 9 maggio 1950, la creazione di una Federazione europea, è infatti a noi che spetta darvi corpo e forma giuridica e politica. E la creazione di qualsivoglia forma di Federazione europea, di Stato europeo, dovrà innanzitutto risolvere la questione della democrazia.

A partire dal 1957 sono stati compiuti sforzi importanti per democratizzare la Comunità europea, e questo è avvenuto a più livelli. Il Parlamento europeo è ormai eletto a suffragio universale diretto, ha visto accrescersi i suoi poteri nel quadro della codecisione, procedura molto simile a una navetta legislativa classica, e controlla la Commissione intervenendo nella designazione del Presidente e dei commissari e vigilando sull'attività della Commissione stessa. Si tratta di un ruolo che è emerso con evidenza al momento delle dimissioni della Commissione Santer nel 1999 o al momento della nomina della Commissione Barroso, quando è stata respinta la nomina di Buttiglione, per esempio.

Similmente, nessuno può negare l'importanza crescente dei giudici europei e l'influenza delle loro pronunce in materia di rispetto dei diritti, di gerarchia delle norme o di protezione delle libertà, che sono poste a fondamento di ogni democrazia. Il sistema giurisdizionale europeo, al quale è stato conferito il marchio di democraticità dai giudici tedeschi con la giurisprudenza Solange I, II e III, continua ad influenzare profondamente le giurisprudenze nazionali, soprattutto in materia di tutela dei diritti della difesa e di indipendenza delle giurisdizioni.

La democrazia europea ha poi fatto grandi passi avanti per quanto riguarda la trasparenza delle decisioni. La Commissione, quando prepara i suoi progetti di atti, procede a larghe consultazioni, in particolare della cosiddetta società civile, pubblica regolarmente su Internet i suoi resoconti, Rapporti e studi, e si dedica ogni anno a una lunga esplicazione pe-

dagogica sulle sue attività. Il Consiglio diviene sempre più aperto e diffonde le informazioni sulle sue attività, anche se le decisioni vengono ancora prese a porte chiuse. A livello nazionale, almeno in Francia, la diffusione delle informazioni sulle attività europee è assicurata sempre meglio dal governo, ma anche e soprattutto dalle delegazioni parlamentari all'Unione europea, che fanno regolarmente l'inventario dell'attività normativa dell'Unione europea e presentano degli studi e dei Rapporti molto completi.

L'adozione della Carta europea dei diritti dell'uomo e l'impegno della Commissione, del Parlamento e del Consiglio a rispettarla nonostante il suo carattere non vincolante permettono di rafforzare il sentimento democratico in settori fino a questo momento non toccati dal diritto comunitario (diritto del lavoro, ambiente, protezione degli animali, ecc.). I miglioramenti proposti dal Trattato del 2004 che adotta una Costituzione per l'Europa e ripresi nel «Trattato semplificato» del 2007, quali la pubblicità delle sedute del Consiglio, rafforzano parallelamente la trasparenza democratica e la responsabilità delle istituzioni europee. Così come, sullo slancio dell'importante Dichiarazione di Laeken, la democrazia è chiamata a rafforzarsi ulteriormente nell'Unione europea.

E tuttavia, più l'Unione diviene democratica, più questa democrazia è messa in dubbio. Più il Parlamento ha poteri e una legittimità elettorale, più l'astensione alle elezioni europee guadagna terreno (37% nel 1979, 54,3% nel 2004). I cittadini non sono rassicurati dal lavoro del Parlamento europeo nonostante alcune sue vittorie contro la Commissione, e continuano ad accusare i burocrati di Bruxelles di decidere tutto senza essere responsabili. La ripresa del nazionalismo e delle rivendicazioni identitarie suonano come una denuncia del miraggio europeo, e la prospettiva di fondare un vero Stato politico, e quindi democratico, sembra allontanarsi di giorno in giorno. Questa critica della falsa democrazia europea è stata molto viva durante la campagna referendaria in Francia nel 2005, dato che la creazione di un mediatore, di un diritto di petizione, e di una reale democrazia partecipativa a livello europeo sono stati denunciati come dei semplici palliativi incapaci di rispondere alle vere questioni democratiche.

Siamo dunque di fronte a un paradosso: più la democrazia si espande nell'Unione e più è criticata. Si tratta di un problema fondamentale, perché come è possibile fondare una Federazione europea su una tale mancanza di fiducia? E soprattutto, su quale democrazia recuperare la fiducia? Per risolvere queste questioni, bisogna risalire all'origine del problema, e chiedersi che cos'è la democrazia e su che cosa essa si fonda,

prima di porsi il problema delle basi possibili della messa in opera di una reale democrazia a livello europeo.

La democrazia è una nozione politica.

La definizione originaria di democrazia è quella di sistema politico che attribuisce il potere di decisione al più grande numero di persone, al «demos». Per Aristotele essa si contrappone all'oligarchia, in quanto è «il più gran numero di poveri che governa»¹, e non un numero ristretto di ricchi. Nel suo discorso di Gettysburg del 19 novembre 1863, Lincoln, ispirato da Pericle, tradurrà in termini moderni la democrazia come «il governo del popolo, da parte del popolo e per il popolo»², definizione ripresa dall'art. 2 della Costituzione francese del 1958.

Senza dubbio, una definizione di democrazia comprende oggi altri criteri, che per certi aspetti possono distaccarsi dalla definizione iniziale sopra citata. Così, la democrazia moderna si fonda anche sul rispetto dei diritti fondamentali, su una certa gerarchia delle norme e sull'indipendenza degli organi giurisdizionali che controllano le decisioni prese dai governanti designati dagli elettori. La democrazia considerata come principio di legittimazione del potere da parte del popolo (Stato legale), deve essere completata da un controllo democratico delle istituzioni (Stato di diritto), affinché essa non si trasformi in pura demagogia.

Ma non bisogna confondere democrazia e funzionamento democratico. In effetti esistono molte istituzioni organizzate in modo democratico, nelle quali è prevista in particolare l'elezione degli organi dirigenti (università, comitati di impresa, istituti pubblici), ma che nonostante ciò non rientrano nella nozione di democrazia. La nozione di democrazia è, in effetti, collegata nella sua essenza alla nozione di politica. La democrazia è una forma di governo politico di una comunità politica.

Porre il problema della democrazia nell'Unione europea significa dunque studiare a fondo la natura politica o meno di questa Unione. Ora, la natura politica di un'organizzazione democratica si fonda essenzialmente su due elementi che bisogna identificare con chiarezza: il collegamento a un «demos» di natura politica in grado di dare dimensione politica al potere democratico in carica, e la gestione generale degli interessi dello Stato. Se questi due criteri non sono soddisfatti, se il comando di un gruppo non si fonda su queste due generalizzazioni, la natura democratica di una società sarà relativa solo al suo *funzionamento* democratico, e non alla sua *essenza* politica. È questo il problema al quale si trova di fronte oggi l'Unione alla ricerca di un'identità.

La democrazia si fonda su un «demos» politico.

La democrazia in senso ampio è un sistema di governo che coinvolge i membri del gruppo, o la maggior parte di essi, cioè il «demos», nella presa delle decisioni, in modo diretto o indiretto.

Originariamente, nella democrazia il «demos» assume un valore particolare. Rinvia a un'unità globale, all'unione teorica di tutti i membri del gruppo al di fuori di ogni distinzione fondata su criteri sociali o professionali, di qualsiasi identità etnica, particolarità fisica, economica ecc. Questo «demos» si identifica allora con il popolo, che viene definito sovrano in quanto posto a fondamento della legittimità e del potere. Certo, questo «demos» può anche non comprendere la totalità della popolazione, e quindi escludere i minori, gli stranieri o, in varie epoche storiche, le donne, gli schiavi, gli analfabeti, i poveri, i neri ecc. In questo senso, esso differisce dal «laos», cioè dal popolo inteso nel senso più ampio. Ma anche quando il «demos» non comprende in sé la totalità della popolazione, e porta ad esempio a elezioni censitarie, si ritiene che esso sia il rappresentante di tutta la popolazione e parli a suo nome; è considerato, in altre parole, come l'espressione dell'intera collettività, intesa come un tutt'uno³. Assimilare il «demos» al popolo in una democrazia porta allora a riconoscere ai cittadini membri del gruppo dei diritti direttamente legati alla gestione del destino collettivo: diritti di voto e di eleggibilità, diritto di esercitare determinate funzioni pubbliche, partecipazione alla difesa dello Stato, capacità di agire ecc.

È questo che distingue la democrazia nel senso più alto del termine dalle altre forme democratiche che può assumere qualsiasi organizzazione sociale. Ci può essere un'organizzazione democratica di istituzioni o di gruppi come le università, le professioni liberali, i membri di una chiesa o i lavoratori in un'impresa, ma non c'è un popolo universitario, un popolo dei medici, un popolo cattolico-musulmano-ortodosso, un popolo di lavoratori. La stessa nozione di popolo rinvia a una collettività presa nel suo insieme, al di là degli interessi e dei particolarismi di ciascuno, e non a un gruppo specifico all'interno della collettività globale e definito da proprie caratteristiche professionali, religiose o sociali. È questo rapporto con il popolo, e quindi con il Sovrano, che attribuisce natura politica alla democrazia e la contrappone alla democrazia concepita come una semplice tecnica di presa delle decisioni.

Ed è proprio questa natura politica che manca oggi alla democrazia europea, come emerge da molti aspetti dei Trattati su cui l'Unione si fonda. Innanzitutto, i membri, dal punto di vista giuridico, dell'Unione

europea non sono delle persone, dei potenziali cittadini, ma gli Stati che hanno firmato i Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione. Giuridicamente l'Unione, in quanto organizzazione internazionale, anche se sui generis, è un'entità di Stati, e non di individui. Gli individui sono al massimo solo i beneficiari indiretti dell'Unione, ai quali gli Stati membri hanno riconosciuto dei diritti e dei doveri. Se l'Unione europea è un'unione di Stati, non esiste una società europea di individui, sulla quale costruire un'unità politica.

Vi sono dei rari riferimenti agli individui nei Trattati, ma non sono assolutamente tali da consentire una loro assimilazione a dei veri cittadini nel senso politico del termine. L'articolo 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea sancisce il principio generale dell'uguaglianza tra uomo e donna, l'articolo 13 vieta qualsiasi discriminazione sulla base di razza, sesso, religione, età, un handicap o l'orientamento sessuale, e l'articolo 14 consacra il principio della libera circolazione delle «persone». Ma questi diritti o doveri riguardano sia i cittadini europei che gli stranieri, e quindi non fanno riferimento ad alcuna nozione di comunità politica.

Certo, la parte seconda del Trattato istitutivo della Comunità europea è dedicata alla «cittadinanza» dell'Unione e afferma che «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato». Ma è necessario fare una considerazione pessimistica. La cittadinanza «dell'Unione» è innanzitutto limitata al Trattato «della Comunità», e non sembra quindi riguardare da un punto di vista giuridico il secondo e il terzo pilastro, cioè i pilastri più politici. Inoltre, bisogna sottolineare che questi «cittadini europei» non sono definiti come membri dell'Unione (sono gli Stati ad essere membri dell'Unione), né come fondatori dell'Unione o come soggetti posti all'origine dei Trattati. In effetti, essi sono solo i *destinatari* delle disposizioni dei Trattati. Siamo dunque agli antipodi della nozione di cittadinanza nel senso politico del termine, secondo la quale il cittadino è il fondatore della comunità politica e parte del Sovrano originario, ed è la fonte del potere e delle politiche che sono condotte a suo nome, e non il titolare di diritti graziosamente riconosciuti dalle autorità. Bisogna inoltre notare che il semplice possesso della cittadinanza di uno Stato membro, le cui regole di attribuzione restano di competenza delle autorità nazionali⁴, è sufficiente per attribuire la cittadinanza europea, secondo l'articolo 17 TCE. Questo consente teoricamente di considerare cittadini europei delle persone che non sono in possesso di diritti civili nel loro Stato, come i minori o i condannati privati dei loro diritti. Questa differenza mostra chiaramente che la cittadinanza europea non è una cittadinanza concepita in una dimensione politica.

D'altronde, i diritti riconosciuti ai cittadini europei sono abbastanza limitati: essi consistono essenzialmente nel diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, senza peraltro che il Parlamento europeo sia considerato come il rappresentante del Sovrano europeo. Si tratta dunque di un'elezione che rappresenta semplicemente lo strumento per designare i membri di un organo tecnico che interviene parzialmente nelle procedure decisionali grazie alla benevolenza e alla progressiva accettazione degli Stati membri che nel 1976, in sede di Consiglio, hanno preso tale decisione. Gli altri diritti riconosciuti ai cittadini europei sono altrettanto limitati. Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, ad esempio, non si fonda su una giustificazione teorica reale, dal momento che le autorità comunali non hanno alcun rapporto con il funzionamento dell'Unione. È stato semplicemente concepito, nella direttiva del 1994, come un corollario del diritto di libera circolazione e di stabilimento. Ma la direttiva non spiega come mai sono state escluse le altre elezioni locali. Similmente, la maggior parte dei diritti riconosciuti ai cittadini sono riconosciuti anche agli stranieri che risiedono sul territorio comunitario: il diritto di presentare una petizione⁵, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo⁶, il diritto di libera circolazione⁷. Al contrario, il diritto di stabilimento in un altro Stato dell'Unione, che l'articolo 43 attribuisce esclusivamente ai soggetti in possesso della cittadinanza di uno Stato membro, e quindi ai cittadini europei, non è incluso nella lista dei diritti che discendono dalla cittadinanza europea stessa, anche se è tradizionalmente conteggiato tra questi ultimi.

Per il resto, gli individui sono generalmente considerati dal Trattato istitutivo della Comunità europea nella loro veste di consumatori che godono di certi diritti, di imprenditori o dipendenti sottoposti a determinati obblighi, di lobbisti, di lavoratori che non devono subire discriminazioni, e in quanto tali subiscono numerose differenze di trattamento dipendenti dalla loro collocazione geografica (ad esempio dal fatto che si collochino o meno nello spazio Schengen, o che provengano o meno da zone che beneficiano del finanziamento di fondi strutturali) o professionale (si pensi ad esempio agli aiuti agli agricoltori). In breve, non esiste un vero cittadino dell'Unione europea nel senso politico del termine. Gli individui sono piuttosto presi in considerazione a seconda delle loro specificità, e quando sono visti al di là di questi particolarismi, questo avviene al di fuori di qualsiasi approccio politico. La cittadinanza europea non è quindi nient'altro che un catalogo indefinito di diritti che non hanno alcun collegamento con l'appartenenza a una comunità politica propriamente detta. Come afferma

la Carta europea dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel dicembre del 2000, l'Unione «pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione». Il cittadino è quindi ridotto a essere semplicemente una persona che beneficia dell'azione dei pubblici poteri, e non il detentore della sovranità che legittima il potere in carica e orienta le sue azioni. E la medesima assenza di dimensione politica si ritrova per l'appunto nelle attività dell'Unione.

La democrazia implica un comando politico.

La nozione di politica poggia su un'altra generalizzazione: è politico ciò che concerne la gestione globale degli interessi del gruppo, del Sovrano, cioè la direzione generale della collettività. Questo non impedisce che siano adottate decisioni che riguardano solo una parte della collettività, come i pensionati, gli automobilisti, gli omosessuali ecc., ma si tratta in ogni caso di decisioni adottate nel nome dell'interesse generale, interesse che concerne le questioni relative all'insieme della società (difesa del territorio, cittadinanza ecc.), ma anche solo un numero limitato di individui quando queste questioni specifiche incidono sulla vita della comunità (matrimonio, successioni, regole professionali ecc.). Sono l'epoca, il contesto sociale, o le opzioni politiche dei governanti che permettono di definire che cosa sia l'interesse generale, e che permettono al legislatore, che parla in nome del Sovrano, di intervenire per regolare questi settori. Similmente, è la natura del gruppo che determina la natura dell'interesse generale in gioco e delle autorità chiamate a determinarlo: il parcheggio di automobili nella città di Pavia riguarda senza dubbio solo gli automobilisti di Pavia e rientra nella competenza delle autorità amministrative locali, mentre l'organizzazione della giustizia italiana è una questione di interesse nazionale che implica l'intervento politico del legislatore. Nei due casi, è l'interesse del gruppo preso in considerazione che permette di prendere delle decisioni che si impongono a tutti, ma in un caso si tratta di un interesse politico, nell'altro no.

Da questo legame tra carattere politico e interesse generale derivano numerose conseguenze. Considerato al suo livello più elevato, l'interesse generale spinge in primo luogo le autorità a intervenire nelle questioni essenziali per la vita della collettività, nelle materie più importanti, lasciando alle autorità amministrative la gestione degli affari meno importanti o più settoriali. In secondo luogo, le autorità incaricate di gestire questo interesse generale devono avere una certa libertà di scelta. Devono così avere la capacità giuridica di determinare liberamente ciò che

rientra o meno in questo interesse comune. In altre parole, esse devono avere la *kompetenz-kompetenz* cara alla dottrina tedesca, devono cioè avere la competenza per determinare la sfera delle loro competenze. Nel quadro di tali competenze, devono poi poter effettuare delle scelte libere per gestire l'interesse generale stesso.

Le condizioni appena enunciate non sono rispettate a livello europeo, cosa che priva l'Unione europea di qualsiasi ambizione politica e rende vani gli sforzi di instaurare una reale democrazia. Questi limiti appaiono evidenti in tre ambiti: quello delle competenze conferite alle autorità europee, quello della separazione dei poteri incaricati di gestire queste competenze e quello della libertà di agire in questi settori.

Per quanto riguarda il primo aspetto, in origine la Comunità era pensata essenzialmente come un'organizzazione di tipo economico, che fosse nel settore del carbone e dell'acciaio, dell'energia atomica o del commercio in generale. L'obiettivo politico di creare una Federazione europea è ben nascosto dietro le varie forme di interdipendenza economica messe in atto: agricoltura, pesca, trasporti, concorrenza. Bisogna valutare favorevolmente i progressivi avanzamenti che si sono verificati alla fine del XX secolo e che hanno consentito di estendere il campo di intervento delle istituzioni europee a settori relativi al futuro collettivo dell'Unione (ambiente, sanità pubblica, educazione) o relativi a materie sensibili dal punto di vista politico (immigrazione, moneta). Da quel momento, a partire dal 1992, la Comunità non è più solamente «economica», ma ha le potenzialità per diventare una entità politica. Ma l'allargamento a Stati che non condividono questo obiettivo mette in pericolo questo processo, rischiando di trasformare l'Unione in un'organizzazione finanziaria o commerciale. D'altronde, l'«Europa dei progetti», invocata per uscire dalla crisi provocata dai *no* francese e olandese al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa mette concretamente in campo questa Europa non politica, proponendo delle azioni e dei risultati settoriali (aeronautica, trasporti, brevetti europei, lotta contro il terrorismo ecc.) e non una società che condivide un destino comune.

L'Unione europea creata nel 1992 ha cercato di allargare il campo delle competenze dell'Europa a materie molto più politiche, come la materia giudiziaria, di polizia, militare e diplomatica. Ma questo allargamento delle competenze resta timido e si svolge al di fuori della Comunità europea, caratterizzata da una maggiore integrazione e da reali trasferimenti di sovranità. Questa resistenza degli Stati si è nuovamente manifestata al momento della redazione del Trattato del 2004, e conduce

l'Unione a non occuparsi direttamente delle materie essenziali della vita politica comune, anche se l'orizzonte non è totalmente chiuso, viste le nuove esigenze di sicurezza avanzate dai pubblici poteri.

Per quanto riguarda in secondo luogo la separazione dei poteri, il «ritorno della politica» a livello europeo e il nuovo progetto comune avanzato dal Presidente francese Sarkozy potrebbero invertire questa tendenza? Perché ciò avvenisse, sarebbe necessario modificare l'organizzazione stessa della Comunità. Perché, in effetti, la divisione funzionale dei compiti pensata nel 1957 è stata fatta al di fuori di qualsiasi riferimento alla divisione classica dei poteri sulla quale si fonda la democrazia politica. È vero che un'organizzazione internazionale non si fonda su un Sovrano, che non è tenuta a rispettare i criteri costituzionali moderni. Ma se vuole diventare un'entità politica, l'Unione non può continuare, come sta facendo, ad affidare il potere legislativo e il potere esecutivo agli stessi organi, senza fare distinzioni chiare tra le varie norme.

In effetti, non si può propriamente parlare di divisione tra potere legislativo e potere esecutivo a livello europeo. Sono sempre il Consiglio e il Parlamento che adottano i regolamenti e le direttive di base (assimilabili alle leggi nei sistemi giuridici nazionali) e i regolamenti e le direttive di esecuzione (assimilabili ai regolamenti amministrativi nazionali). E sono sempre loro che adottano le decisioni di portata individuale, che a livello nazionale sono adottate dalle autorità amministrative. A partire dall'Atto Unico del 1986, la Commissione può essere investita del potere di dare esecuzione agli atti. Ma essa può adottare questi provvedimenti solo su delega del Consiglio e sotto il controllo di comitati nominati dal Consiglio stesso. Il potere esecutivo resta dunque nelle mani del Consiglio (articolo 202 TCE).

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004 prevedeva negli articoli da I-33 a I-37 una distinzione complessa tra norme generali di competenza del potere legislativo (leggi e leggi-quadro) e norme di esecuzione non legislative, europee e nazionali (regolamenti, decisioni, regolamenti delegati e regolamenti di esecuzione). Ma questa distinzione permetteva ancora alle autorità legislative, Parlamento e Consiglio, di adottare degli atti di semplice esecuzione, e il potere esecutivo della Commissione era ancora esercitato su delega revocabile da parte del potere legislativo. Questa complessità non corrisponde alla semplicità necessaria perché un'organizzazione politica sia chiaramente compresa dai cittadini. Per poter raggiungere questa chiarezza politica sulla quale poggia il principio di responsabilità dei governanti, sembra dunque necessario tornare a uno schema più classico di gerarchia delle norme e

di separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, ispirato all'esperienza degli Stati federali.

Problema differente è quello relativo al tentativo di rifondare tutta la teoria costituzionale della separazione dei poteri, che non corrisponde d'altronde più alla realtà attuale dell'esercizio del potere. In quest'ottica, si potrebbe allora individuare una separazione tra «potere consultivo» incaricato di raccogliere il consenso della società, «potere normativo» che adotterebbe le norme generali e di esecuzione, «potere di contestazione» che potrebbe opporsi all'emanazione delle norme, «potere di controllo» composto dai giudici incaricati di far rispettare la corretta applicazione del diritto nel quadro della gerarchia delle norme. A seconda del grado di integrazione desiderato, il potere normativo sarebbe allora attribuito ai rappresentanti del livello nazionale e il potere di contestazione ai rappresentanti dell'Unione o, al contrario, sarebbe attribuito a nuovi organi legittimi ancora da inventare. Ma gli sviluppi di questa riflessione vanno al di là del quadro di questo contributo.

L'ultimo problema da prendere in considerazione riguarda la libertà di agire delle autorità costituite. In effetti, il concetto di politica implica che i poteri legittimi possano governare secondo le loro scelte, convalidate dal Sovrano. La conseguenza è che esse devono disporre di una reale libertà di azione per mettere in opera i loro programmi e realizzare i loro obiettivi. È questa libertà di decisione che costituisce l'essenza della competizione politica tra i partiti e le visioni di governo, e che permette ai cittadini di operare le loro scelte sulla società attraverso elezioni che abbiano realmente un senso.

Ora, nell'Unione attuale, ogni volontà politica si scontra con quadri e procedure interpretati restrittivamente, che limitano questa libertà. Il miglior esempio è quello della politica monetaria portata avanti dalla Banca centrale europea, che può avere come unico obiettivo, secondo quanto dispone l'articolo 4 del Trattato di Roma, il mantenimento della stabilità dei prezzi, e non ad esempio il rilancio dei consumi o dell'occupazione. Similmente, la politica monetaria deve rispondere a criteri molto precisi enunciati nel Titolo VII del Trattato istitutivo della Comunità europea, criteri che limitano notevolmente i margini di manovra delle autorità competenti. E la stessa limitazione si osserva in materia agricola o fiscale.

L'elezione dei deputati europei o le opzioni politiche dei rappresentanti degli Stati membri sono pertanto del tutto relativizzate, poiché qualsiasi volontà politica si scontra con dogmi e principi istituzionalizzati dai Trattati che non possono essere rimessi in questione. Questa costrizione

soffoca letteralmente lo sviluppo di una concezione realmente politica del potere europeo. Bisogna tuttavia ricordare che si tratta di una limitazione che è stata messa in opera proprio dagli Stati firmatari dei Trattati, che temevano uno sviluppo in senso troppo politico delle istituzioni dell'Unione. La questione della politica a livello europeo è quindi direttamente legata all'accettazione da parte degli Stati della creazione di un nuovo centro di potere concorrente.

Una reale concezione politica della democrazia non è dunque ancora penetrata a livello europeo. Ma visto che i problemi hanno sempre delle soluzioni, si tratta di mettere in luce i presupposti necessari per instaurare una reale e credibile democrazia europea.

I presupposti di una reale democrazia europea.

Si può pensare all'avvenire e allo sviluppo dell'Unione sulle stesse basi sulle quali si è fondato il passato degli Stati che la compongono? Più esattamente, la costruzione dell'integrazione europea nel XXI secolo deve avere come modello i processi di costituzione degli Stati del passato? Sembra di no. La società post-moderna attuale, il cambiamento del contesto mondiale dopo la fine della guerra fredda, i nuovi modi di produzione e di commercializzazione, e quindi di socializzazione, l'affermazione dei diritti fondamentali individuali e collettivi portano a prevedere l'instaurazione di una società più flessibile, più rispettosa delle persone e dei gruppi, e meno fondata sul comando di tipo napoleonico. Soprattutto, l'integrazione europea si realizza oggi in assenza di un nemico comune chiaramente identificato, e senza l'utilizzazione della forza militare da parte di un potere contro un altro, caso quasi unico nella storia della costruzione degli Stati. Sembra dunque difficile, in queste condizioni, imporre una concezione univoca e centrale di questa Unione. Al contrario, sono la negoziazione su un piede di uguaglianza e l'abbandono volontario delle competenze nazionali, con il rischio che questo comporta, che costituiscono il metodo della costruzione europea. È dunque difficile un paragone con i processi di creazione e organizzazione costituzionale degli Stati moderni.

E tuttavia, la democrazia nel senso politico del termine non deve essere esclusa dal livello europeo con il pretesto che la democrazia europea non potrebbe essere simile a quella statale. Perché si crei o si ricrei un legame di fiducia tra l'Unione e i suoi abitanti, perché sia stipulato un patto politico tra la società europea e i suoi governanti, si possono anche prevedere alcune evoluzioni concrete nel funzionamento delle istituzioni e

nella redazione dei Trattati. Ma naturalmente solo il riconoscimento di un'autorità propriamente politica alla base dell'Unione potrà condurre alla creazione di una reale democrazia nel senso più nobile del termine, necessaria per suscitare l'adesione dei cittadini al progetto. E in questo senso si possono configurare varie ipotesi.

La ridefinizione delle competenze.

Ogni organizzazione è pensata in funzione dei suoi obiettivi, tenuto conto della sua storia e dei condizionamenti esterni. Nel 1951, la volontà di creare delle forme di interdipendenza economica tra gli Stati europei storicamente in guerra tra loro ha condotto a creare un'organizzazione europea che controllava la concorrenza nei settori chiave del carbone e dell'acciaio, ispirata all'accordo internazionale sull'acciaio del 1926. Il primo obiettivo, materiale, ha quindi portato a costituire un'istituzione europea, l'Alta autorità, che aveva molti più poteri dell'attuale Commissione. Il secondo obiettivo, più politico, ha portato alla creazione di un parlamento che tecnicamente non ha ragion d'essere in un'organizzazione di questo tipo: non avendo alcun potere reale, non è il rappresentante di nessun popolo. Ma la sua presenza ha permesso di porre le basi dell'evoluzione politica futura. La creazione della CECA e poi della CEE e dell'EURATOM rispondono dunque a due obiettivi principali, e la divisione orizzontale e verticale delle competenze traduce questa complessità nel contesto particolare del dopoguerra. Gli organi non sono stati pensati secondo la concezione classica della separazione dei poteri, ma secondo un approccio molto più funzionale, nel quale si cerca un altro equilibrio tra poteri e contro-poteri: chi decide e difende gli interessi degli Stati, il Consiglio, non ha il potere di iniziativa legislativa, e chi ha il potere di iniziativa legislativa, la Commissione, ha un'ottica di difesa di un interesse comunitario più ambizioso e integratore, ma non ha il potere finale di decisione.

Oggi si pone dunque la questione di sapere se la divisione funzionale e simbolica dei poteri e delle competenze deve essere mantenuta in un'Europa a 27 o 29 o 30 che ha pretese statali, o se essa deve essere migliorata o rifondata. Tutto dipende dal tipo di Europa che si vuole creare. Un'Unione ridotta a un grande mercato o puramente economica non comporta una grande richiesta di democrazia e può accontentarsi di un gruppo di esperti controllati dagli interessati, consumatori o utenti che siano. Un'Unione nell'ambito della scienza richiede prima di tutto dei finanziamenti e la creazione di reti di ricerca legate alle imprese più inno-

vative. Un'Unione nel campo industriale può accontentarsi di semplici accordi tra Stati e grandi imprese, del tipo EADS, senza implicare un processo democratico. Il Parlamento può avere un ruolo di osservatore, senza dover rivendicare reali poteri o reale legittimità.

Ma un'Unione politica esige garanzie democratiche reali, che si realizzino in particolare nell'esercizio e nella divisione delle competenze tra livello federale e Stati federati, e tra le differenti istituzioni europee in questione. La prima condizione, certo, per la costruzione di un'entità politica è l'identificazione dell'entità in questione. A questo scopo, diviene sempre più urgente che le Comunità e l'Unione si fondano in una sola organizzazione, il che non impedirebbe di prevedere procedure diverse per i differenti settori, come avviene per gli attuali tre pilastri dell'Unione, e come era previsto dal Trattato del 2004. Perché, altrimenti, come far accettare una costruzione complessa come quella dell'Unione e delle Comunità europee attuali?

Un'altra condizione è senza dubbio quella di rimediare a un'anomalia che sussiste dal 1957. In tutti gli Stati federali, le competenze più importanti, quelle che riguardano la società nel suo complesso, sono affidate al livello federale, mentre le politiche più settoriali sono di competenza dei livelli inferiori di governo. Così, l'istruzione, la pianificazione del territorio o le politiche sanitarie, per esempio, sono di competenza dei cantoni in Svizzera e dei Länder in Germania, mentre la moneta, l'attribuzione della cittadinanza, le libertà fondamentali, la giustizia sono di competenza del livello federale. Nell'Unione europea avviene il contrario: le politiche settoriali come l'agricoltura, la pesca, i trasporti sono gestite a livello europeo, mentre la difesa, la giustizia, la diplomazia restano a livello degli Stati. Ora, non si può creare un «popolo europeo» o qualsiasi altro tipo di «demos» politico sulla base di quote di produzione agricola e di patenti di guida europee. È chiaro che l'Europa può diventare politica solo attraverso la gestione di competenze politiche e attraverso la gestione di un interesse realmente generale chiaramente affermato⁸. È facendosi carico di queste questioni politiche che l'Unione dovrà fondarsi su una democrazia realmente politica, destinata a compensare il trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'Unione.

È chiaro che per gli Stati che danno vita ai Trattati non è facile delegare queste competenze politiche e privarsi quindi della maggior parte dei loro poteri. È quindi logico che tentino di frenare lo sviluppo della democrazia che ne consegue. Ma non bisogna sottovalutare l'effetto valanga dell'inserimento del secondo e del terzo pilastro, che hanno vocazione politica, nel Trattato sull'Unione europea, con la pro-

spettiva a medio termine di creare ad esempio un esercito europeo o una diplomazia unica. Il prossimo Trattato veramente integratore sarà quello che oserà affrontare questo cambiamento di dimensione e che porterà necessariamente a un'autentica democrazia di legittimazione e di controllo.

Come altro avanzamento democratico, sembra necessario, come già sottolineato, che le autorità europee possano decidere senza che i Trattati, che li privano di qualsiasi facoltà di scelta, impongano loro vincoli eccessivi. Il Trattato del 2004 non prevedeva di cambiare la litania della Terza parte relativa alle competenze della Comunità. La Dichiarazione di Laeken non aveva affidato alla Convenzione Giscard il mandato di andare nella direzione di una simile semplificazione. Ma è sempre più difficile costituire un'entità politica sulla base di una «costituzione» di 448 articoli e varie decine di dichiarazioni e di protocolli, e i cui allegati facevano ad esempio una lista dei tipi di prodotti interessati dalle decisioni del Consiglio in materia agricola (grasso di maiale, zucchero di barbabietola, cacao, aceto, canapa ecc.). L'attuale Trattato CE non è più rassicurante, con i suoi 314 articoli e i vari allegati.

È dunque necessaria una grande opera di snellimento. In effetti, le disposizioni essenziali sulla ripartizione delle competenze sono enunciate negli articoli da 2 a 6, che dovrebbero essere senza dubbio completati, ma in maniera minima. Prevedendo i settori di competenza dell'Unione e quelli di competenza concorrente, e indicando in modo generale le linee guida dell'esercizio delle competenze stesse, essi permetterebbero di lasciare un margine di flessibilità alle decisioni delle istituzioni, nell'ambito del quale si potrebbero sviluppare orientamenti politici ampi, dal progressismo al conservatorismo, dalla destra alla sinistra, e questo andrebbe a vantaggio della democrazia.

Inoltre, il potere di controllo sulla Commissione dovrebbe essere rivisto. In effetti, secondo l'articolo 201 CE, il controllo diretto del Parlamento sulla Commissione riguarda unicamente il suo «operato», cioè il buon utilizzo del denaro pubblico e la corretta esecuzione del bilancio comunitario. Certo, il Parlamento può anche dar vita a commissioni di inchiesta (articolo 193 TCE) e sottoporre alla Commissione interrogazioni scritte e orali (articolo 197), ma senza che tale controllo politico possa implicare la responsabilità della Commissione. Bisogna inoltre sottolineare che procedure simili non sono previste in seno al Consiglio. Quest'ultimo può controllare la Commissione attraverso i comitati che costituisce per controllare l'esercizio dei poteri di esecuzione che esso delega alla Commissione stessa, ma si tratta sempre di un controllo limitato.

Manca un controllo di natura realmente politica, come la mozione di sfiducia tipica di tutti i regimi parlamentari.

È vero che la Commissione non dispone di un vero potere di decisione autonomo. Ma essa è la sola istituzione, o quasi la sola, a disporre di un potere di iniziativa degli atti e di un potere di accettazione degli emendamenti parlamentari⁹, e quindi influisce direttamente sulle politiche portate avanti a livello europeo. Similmente, essa può condurre la sua strategia in materia di concorrenza attraverso regolamenti, autorizzazioni e procedure che essa intenta nella sua qualità di guardiano dei Trattati. Ora, queste attività non rientrano realmente nel quadro del controllo «dell'operato» della Commissione. Inoltre, se i poteri di esecuzione rimangono controllati nel quadro della comitologia, essa deve rispondere dei suoi atti solo davanti ad esperti, e non davanti a persone elette dai cittadini europei, cosa che accresce ancora di più la sensazione di irresponsabilità politica.

Fondamentalmente, la condizione essenziale sulla quale devono poggiare tutte le riforme necessarie per instaurare una vera democrazia è quella della consacrazione di un vero «demos» politico, di un Sovrano, figura che oggi non è incarnata né dagli Stati membri né dai «cittadini dell'Unione».

Alla ricerca di un Sovrano europeo.

La cittadinanza, se da un punto di vista semantico costituisce un notevole avanzamento, da un punto di vista giuridico è un'illusione. Soprattutto, essa si fonda su una menzogna che potrebbe minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei Trattati: la cittadinanza è normalmente attribuita da uno Stato a coloro che sono la fonte della sua legittimità. Ora, l'Unione non è uno Stato, e quindi non può attribuire alcuna cittadinanza. E non è uno Stato perché manca un Sovrano europeo che potrebbe conferirle questo status. La cittadinanza che essa riconosce è dunque una cittadinanza di second'ordine, e non può costituire il fondamento di una vera democrazia politica.

Questa assenza di riconoscimento di un Sovrano europeo che possa fondare la concezione democratica dell'Unione non è il frutto di una mancanza di immaginazione. Al contrario, si possono configurare varie ipotesi, suddivisibili in due gruppi, a seconda che il Sovrano sia considerato uno o multiplo.

Per quanto riguarda la prima opzione, il Sovrano europeo potrebbe essere configurato in due modi diversi. In effetti, sarebbe possibile in-

nanzitutto ipotizzare l'esistenza di un unico «popolo europeo». Quest'ultimo sarebbe costituito dalla fusione dei popoli di tutti gli Stati membri. Si tratterebbe di una finzione corrispondente al celebre «We the people of America» che ha dato origine agli Stati Uniti d'America al di fuori di ogni realtà e di ogni mandato durante la Convenzione di Filadelfia del 1787. Ugualmente, esso corrisponderebbe alla creazione del popolo francese proclamata nel 1789, momento nel quale la Francia era fortemente divisa in più nazioni e popoli (bretoni, baschi, alsaziani, alvernati, ecc.) retti da regimi giuridici totalmente differenti che la monarchia non riusciva a unificare¹⁰. Si tratterebbe quindi di affermare un'unità del popolo europeo sulla base di principi comuni (illuminismo, cristianesimo, scienza e democrazia, letteratura e filosofia ecc.) e di una storia condivisa da secoli nella pace e nella guerra.

Un'ipotesi simile non deve tuttavia creare illusioni. Non siamo più in un'epoca nella quale un potere centrale e militare può imporre con forme di violenza interiore o esteriore la fusione degli uomini in un tutt'uno contro la loro volontà. Non siamo nemmeno più in un contesto nel quale la guerra con il nemico crea le condizioni di una nuova unità, come aveva notato Schiller all'epoca della guerra dei trent'anni nel XVI secolo. Come la fusione atomica, così la fusione tra gli uomini ha bisogno di una notevole energia per vincere le resistenze, e conduce inevitabilmente a migliaia di morti, come hanno potuto sperimentare gli Stati europei nel momento della loro costituzione, e in particolare la Francia all'epoca del Terrore nel 1793. Oggi, il ripiegamento identitario e la diffidenza nei confronti dell'Unione sembrano accentuare le resistenze nazionali all'unificazione, anche simbolica, in un solo popolo europeo, e il progetto europeo di Unione attraverso la pace impedisce che questa incorporazione unitaria avvenga attraverso la forza militare. L'ipotesi di un Popolo europeo, che urta troppo le identità nazionali, non può che essere scartata, per il momento.

Un'altra soluzione, più abile, può essere allora trovata nel concetto di nazione. Il Sovrano europeo sarebbe la «Nazione europea», composta di differenti popoli e individui che formano gli Stati membri. Questa nozione è stata utilizzata anche in Francia al momento della Rivoluzione del 1789, per permettere di realizzare l'unità francese senza utilizzare la nozione di popolo, che secondo alcuni era pericolosa da un punto di vista politico. All'origine, una «nazione» è una comunità linguistica. Il processo di costruzione degli Stati moderni ne ha fatto l'unità teorica e politica degli abitanti al di là di criteri geografici e temporali e la titolare della sovranità. Questa nozione permetterebbe dunque di creare un sen-

timento di unità europea rispettando nel contempo la diversità dei popoli e delle nazioni degli Stati membri. La nazione europea come concetto politico collegato essenzialmente all'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità e all'accesso alle funzioni pubbliche a livello federale non eliminerebbe in effetti le identità nazionali, storiche e culturali, e si aggiungerebbe semplicemente alle nazioni già costituite, senza sostituirle. Anche molti Stati federali, come il Canada o la ex-Jugoslavia prima del 1991, conoscono il concetto di nazione multi-etnica.

Proposta e spiegata da discorsi pubblici e da artisti influenti, progressivamente interiorizzata con la convergenza delle politiche degli Stati dell'Unione, espressa dai giudici che prenderebbero le loro decisioni «nel nome della nazione europea», questa nozione potrebbe dunque essere chiamata a svilupparsi nel tempo. La sua piena affermazione e consacrazione si avrebbe al momento dell'adozione dell'eventuale costituzione federale e sarebbe resa visibile dalla convocazione di un'Assemblea costituente composta di eletti e/o rappresentanti della società civile di tutti gli Stati desiderosi di far parte di questa nuova Federazione europea, e incaricata di scrivere il testo fondatore. In un senso più filosofico, questa nazione europea potrebbe essere allora assimilata alla «comunità di patrioti europei» e poggierebbe sul «patriottismo costituzionale» caro a Habermas.

Ma l'ipotesi di un Sovrano unico o unitario può spaventare le coscienze di molti europei, anche nel quadro flessibile della nazione europea. Alcuni sosterranno sicuramente che la stessa costruzione dell'Europa risponde a un concetto di pluralità, a una diversità che si deve ritrovare nel suo Sovrano; prospettiva che apre delle ulteriori possibilità.

Un'altra ipotesi è dunque quella di considerare un Sovrano multiplo o multipolare. Se ne possono immaginare essenzialmente tre tipi. In primo luogo, si può trattare di un Sovrano composto da «cittadini europei». Senza alcun riferimento a una loro unità o unificazione in un insieme politico come il popolo o la nazione, il Sovrano in nome del quale sarebbe adottata la costituzione federale e verrebbero pronunciate le sentenze sarebbe costituito dall'insieme dei cittadini europei. Certo, si dovrebbe superare l'attuale nozione vaga di cittadinanza europea. I cittadini europei sarebbero i reali detentori della legittimità politica e sarebbero all'origine di tutti i poteri. Così, essi dovrebbero essere gli attori dell'adozione della costituzione da parte dei loro rappresentanti o, più verosimilmente, di un referendum di approvazione del testo finale, organizzato a livello europeo e senza conteggio distinto dei voti a seconda degli Stati.

Questa soluzione avrebbe il vantaggio di ridurre il Sovrano europeo a una nozione esclusivamente politica: la cittadinanza, che si esprime esclusivamente nel quadro delle elezioni e dell'accesso alle funzioni pubbliche. Questo Sovrano limitato alla sfera pubblica non sarebbe dunque in concorrenza con le culture nazionali, non rimetterebbe in questione le identità dei popoli, e non farebbe paura imponendo un'unità. Certo, rimane un ostacolo teorico e cronologico da risolvere: la cittadinanza può normalmente essere attribuita unicamente da uno Stato, ma nel caso dell'Unione sono proprio i cittadini che danno vita a questo Stato, che non potrebbe dunque crearli prima di esistere. Una soluzione potrebbe essere allora quella o di considerare che la cittadinanza europea attuale sia stata «confermata» da tutti gli Stati e che possa costituire dunque un potere autentico capace di adottare una costituzione, o di ritenere con un gioco di prestigio giuridico che gli Stati e i cittadini si costituiscono nello stesso momento quando viene adottato il testo della costituzione federale, e che l'uno crea l'altro e viceversa. Le nostre vecchie nazioni europee hanno conosciuto d'altronde problemi giuridici molto più complessi da risolvere.

Altra possibilità: il Sovrano europeo avrebbe una doppia faccia, sarebbe costituito contemporaneamente dagli Stati e dai cittadini. L'ipotesi è adombrata dall'articolo I-1 del Trattato del 2004, che precisa che la «costituzione» è stata «ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa». Questa disposizione riflette in qualche misura una realtà concreta. L'adozione del testo corrisponde in effetti al confluire di una doppia volontà: quella degli Stati che hanno elaborato e adottato il testo finale, e quella dei cittadini dei vari Stati che ne hanno consentito la ratifica, o indirettamente attraverso i loro rappresentanti in parlamento, o direttamente attraverso referendum. Visto che per il diritto internazionale la sovranità appartiene agli Stati, sembrerebbe normale riconoscerlo apertamente nel processo costituente europeo, temperando questa affermazione con il riferimento al Sovrano interno, i cittadini di questi Stati. D'altronde, in tutti i sistemi federali il legislatore è doppio, diviso in una Camera eletta dai cittadini e una Camera che rappresenta gli Stati. È sufficiente estendere questa concezione classica al legislatore costituzionale. Da quel momento, l'espressione di questo Sovrano a due teste si tradurrebbe nella redazione di un trattato federativo da parte dei rappresentanti degli Stati, e nella sua adozione da parte dei cittadini dei vari Stati che vogliano far parte della nuova federazione, attraverso l'approvazione di una legge o per referendum. La via del referendum potrebbe tuttavia essere preferita per rafforzare la legittimità democratica di questo voto solenne.

L'ipotesi è affascinante, ma inesatta dal punto di vista giuridico e pericolosa dal punto di vista pratico. Essa fa dipendere l'adozione del testo da cittadini che sono realmente titolari della sovranità, perché si tratta qui dei «cittadini degli Stati», e non dei «cittadini dell'Unione» che non esistono. Ma allora si mettono sullo stesso piano i poteri costituiti (gli Stati) e più esattamente gli esecutivi nazionali, e il potere costituente (il popolo/i cittadini). Ora, tutto il processo costituzionale è consistito nel dare al popolo il potere di opporsi ai poteri degli Stati. Una costituzione è alla fin fine un testo redatto da un creatore per porre dei limiti alle capacità di nuocere della sua creatura. Mettere la creatura sullo stesso piano del creatore rischia di mandare in rovina uno sforzo democratico centenario. A meno che non siano offerte ai cittadini delle serie garanzie di dar loro l'ultima parola, assicurando che i progetti statali non possano imporsi ai cittadini senza il loro accordo. Bisognerebbe ad esempio immaginare l'adozione del testo per referendum, o con una maggioranza dei 3/5 nei parlamenti nazionali che permetta di superare la semplice maggioranza che sostiene gli esecutivi che avranno redatto il testo.

Un'ultima possibilità sarebbe quella di riconoscere, nella scienza costituzionale, la possibilità di avere un Sovrano formato «dai popoli europei» o eventualmente «dalle nazioni europee» degli Stati che aderiscono al progetto federale. La teoria classica si pronuncia nel senso che il Sovrano è uno, e quindi sostiene l'incompatibilità con la pluralità dei popoli europei. Ma l'argomento può essere relativizzato. Da una parte è possibile rinnovare le concezioni costituzionali nel XXI secolo, come lo sono state duecento anni fa negli Stati Uniti e in Francia, e aprire la nozione di Sovrano ad altre ipotesi. Dall'altra, se si vuole restare nel solco dei canoni classici, l'unità del Sovrano non sarebbe in questo caso formalizzata in un quadro unitario (*il* popolo), ma si dedurrebbe dalla somma dei popoli che hanno accettato di far parte della nuova entità federale, che formerebbero attraverso la loro adesione un'unità sovrana. Il Sovrano europeo sarebbe allora la somma dei Sovrani nazionali degli Stati membri che hanno accettato di aderire all'Unione proposta. Una giustizia resa «nel nome dei popoli europei (o delle nazioni europee)» o una costituzione che inizia con «Noi, popoli d'Europa (o noi, nazioni d'Europa)» non sovvertirebbero i fondamenti della democrazia. Questa ipotesi avrebbe inoltre il vantaggio di creare un'unità senza imporla, di promuovere un'Europa rispettosa delle identità nazionali, non solo «unita *nella* diversità», ma piuttosto «unita *dalla* diversità». In questo quadro, sarebbe possibile sia convocare un'Assemblea costituente europea composta dai rappresentanti dei popoli degli Stati che vogliano far

parte del progetto federale, e che sarebbe incaricata di redigere il testo sottoposto ad approvazione, sia limitare la partecipazione dei popoli alla fase finale del processo di approvazione, attraverso un voto solenne di approvazione, diretto o indiretto con modalità che assicurino la validità dell'adesione¹¹.

Rimane un'ultima questione da porre: davanti a una tale abbondanza di Sovrani potenziali, come determinare quello che potrebbe fondare una democrazia europea all'altezza del progetto politico proposto?

La questione, in realtà, non si pone. La teoria classica afferma che il costituente, per essere legittimo, deve essere espressione del Sovrano. La determinazione del Sovrano deve quindi precedere la determinazione del costituente, che determinerà poi lui stesso i poteri costituiti. Ma se si guarda meglio, nei fatti è piuttosto il contrario a succedere: è sempre il costituente vittorioso, quello che è riuscito a imporsi nella lotta con le altre forze politiche che rivendicavano il potere di scrivere il testo fondatore, che legittima in seguito il suo potere nel nome di un Sovrano invocato per la causa. Perché in effetti sono immaginabili più Sovrani in una società, tutti in lotta per possedere il potere (Dio e i suoi rappresentanti, il Re, un'élite, il Popolo, la Nazione ecc.), e quindi per fondare un sistema politico che corrisponda alla loro legittimità (teocrazia, monarchia, aristocrazia, democrazia ecc.). Il Sovrano che verrà alla fine riconosciuto sarà quello espresso dalla forza politica che è riuscita a prendere il potere o attraverso un colpo di Stato imposto o accettato, o attraverso l'evoluzione naturale delle istituzioni. La Francia, l'Inghilterra, gli Stati Uniti nel 1787 o l'Italia e la Spagna, e la lista non è esaustiva, hanno tutti conosciuto questo genere di rivoluzioni che hanno permesso di cambiare un Sovrano con un altro, che hanno detronizzato i titolari del potere sostituendoli con coloro che erano esclusi dal regime precedente e che rivendicavano, per rendere valide le loro pretese, una nuova legittimità nel nome di un nuovo Sovrano del quale si facevano portavoce. È il costituente che crea il Sovrano, non il contrario.

Al di là di ogni riflessione preventiva e teorica, pertanto, saranno gli attori del federalismo di domani che dovranno scegliere il Sovrano che potrebbe loro meglio convenire, in funzione delle loro origini e del contesto nel quale verrà creata tale federazione. D'altronde, spinti dalla legittimità del Sovrano che avranno in questo modo creato, diverrà loro possibile anche inventare qualcosa di diverso rispetto a una federazione classica, per dar vita, in continuità con una Comunità europea sui generis, unica nel suo genere, a una «Repubblica europea» ancora da definire dal punto di vista giuridico.

NOTE

¹ *La Politica*, III-8, 1279 b 19.

² Commemorando una celebre battaglia in questa città della Pennsylvania durante la guerra di secessione, dichiarava: «Noi decidiamo qui con fervore che questi morti non saranno morti invano, che questa nazione vedrà rinascere la libertà, e che il governo del popolo, da parte del popolo, per il popolo non scomparirà dalla faccia della Terra».

³ Secondo Siéyès, anche privati del diritto di voto, i cittadini «passivi» rimangono cittadini, e possiedono altri diritti civili, come il diritto di esercitare le funzioni pubbliche, ad esempio.

⁴ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 12 settembre 2006, causa C-300/04, Eman e Sevinger.

⁵ Il diritto di petizione è attribuito dall'articolo 21 ai cittadini, ma è esteso dall'articolo 194 a «ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro» della Comunità.

⁶ Diritto sancito anch'esso dall'articolo 21 TCE, ma ugualmente esteso dall'articolo 195 a «qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro» della Comunità.

⁷ Libertà proclamata dall'articolo 18 TCE, ma aperta a tutti i «lavoratori» dall'articolo 39 e a tutte le persone regolarmente ammesse nello spazio Schengen.

⁸ Sulla scia del Trattato istitutivo della Comunità europea che all'articolo 155 parla di «progetti di interesse comune» in materia di reti transeuropee, la Corte di giustizia delle Comunità europee riconosce in certe occasioni che alcune politiche sono collegate a un «obiettivo di interesse generale comunitario», come ad esempio ha fatto in relazione all'ambiente (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 7 febbraio 1985, causa 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées). Ma la previsione della presa in carico dell'interesse generale comunitario da parte delle istituzioni dell'Unione manca ancora dal punto di vista giuridico, nonostante il cenno contenuto nell'articolo 213 TCE («I membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità»).

⁹ Secondo l'articolo 250, il Consiglio può emendare una proposta della Commissione solo all'unanimità e solo all'unanimità può tenere conto di emendamenti parlamentari respinti dalla Commissione, secondo l'articolo 251. Ora, l'unanimità è sempre più difficile da ottenere, e questo aumenta considerevolmente i poteri della Commissione, il cui parere è sempre più difficile da aggirare.

¹⁰ V. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Parigi, 1856. Alcuni autori ritengono addirittura che la Rivoluzione del 1789 trovi la sua origine nella necessità di unificare il paese in un grande movimento che la monarchia non era in grado di creare.

¹¹ Su queste differenti ipotesi v. Christophe Chabrot, «Il progetto di Europa politica dopo il referendum francese del 2005», in *Il Federalista*, XLVIII (2006), pp. 158 e segg.

Il superamento dello Stato nazionale I popoli europei e gli Stati nel XXI secolo

ERICH RÖPER

La sovranità del popolo europeo e dello Stato nel XXI secolo sono strettamente connessi allo Stato nazionale, causa di tante guerre ed odii. Come pre-condizione per unificare l'Europa è necessario dunque pensare a come superarlo. A tal fine è necessario affrontare vari problemi. Innanzitutto bisogna sottolineare il fatto che l'unificazione dell'Europa non può essere paragonata alla fondazione di nessuno Stato al mondo, centralizzato o federale. In secondo luogo è necessario porsi il problema della posizione giuridica e politica degli Stati membri, che sono tuttora i «padroni» dei trattati. Infine, e come conseguenza di quanto detto, va messa in luce la necessità di sbarazzarsi dello Stato nazionale, in quanto costruzione residua del passato.

La gente deve capire che lo Stato nazionale non può risolvere i suoi problemi, sia interni, sia relativi ai rapporti con gli altri Stati del mondo. I governi degli Stati membri devono capire che solo se uniti possono risolvere le sfide del XXI secolo e fronteggiare i futuri compiti ecologici, economici e sociali. C'è ancora un lungo cammino da percorrere, come dimostrano ad esempio i problemi dell'Airbus. Finché il popolo ha fiducia nei propri governi, l'Europa può essere costruita solo con il metodo di Monnet attraverso il quale, per dirla con Karl Marx, la quantità si trasformerà un giorno o l'altro in una nuova qualità¹.

I

Non esiste Stato al mondo che sia stato creato attraverso un processo di unificazione pacifico; perfino «il fortunato Impero austriaco» (bella gerunt alii, tu felix Austria nube), che per lungo tempo ha governato la Lombardia e Pavia, ha combattuto numerose battaglie. Eppure è dagli Stati, questi prodotti della guerra, che deriva il diritto internazionale. Non esiste Stato sulla Terra che sia omogeneo per lingua, cul-

tura e storia comuni. Eppure la popolazione di ogni Stato è considerata una nazione e la sua organizzazione uno Stato nazionale. Non esiste Stato che possieda la componente essenziale di una comunità di destino, la solidarietà tra i suoi abitanti: le regioni più prospere sono piene di risentimento verso i «parassiti sociali» (ad esempio in Belgio, Germania, Italia); le regioni separatiste (ad esempio in Spagna, nel Regno Unito) stanno erodendo «Stati nazionali» apparentemente consolidati. Perfino gli Stati più estesi della Terra (Cina ed India) sono conglomerati di aree disperate, che cercano di superare la loro moltitudine di dialetti (Cina) e di lingue (India) con una lingua artificiale (il mandarino) o con una lingua straniera (l'inglese). Nessuno Stato ha avuto la sua costituzione per referendum: le costituzioni sono sempre state elaborate da élite². E quando c'è stata una costituzione in favore del popolo, come quella di Weimar del 1919, essa non ha funzionato a causa dell'opposizione delle élite.

Lo Stato nazionale, se mai è esistito nella forma di una comunità di destino condivisa da tutti i suoi sudditi, è sulla via del tramonto, è obsoleto. La strada che ci sta davanti porta all'Europa, la terza entità politica al mondo, che con il suo processo di unificazione sta creando qualcosa di completamente nuovo. In Europa non c'è uno Stato membro dominante, come la Prussia nella vecchia Germania; non c'è una lingua obbligatoria, come in Francia o in Italia; non esiste un'omogeneità basata su di una storia di guerre, come in Inghilterra. La popolazione europea chiede solidarietà sociale, sulla quale si fonderà una comunità di destino che rappresenterà la forza trainante di un processo di costruzione di uno Stato senza precedenti nella storia, distinto dallo Stato nazionale così come è stato concepito negli ultimi duecento anni.

II

La letteratura sul popolo europeo è sterminata. In Germania la nozione di popolo europeo ha costituito addirittura l'oggetto della sentenza della Corte costituzionale federale del 22 marzo 1995 sul Trattato di Maastricht³, nella quale essa ha dato una definizione restrittiva dell'Europa in via di unificazione, definendola una associazione di Stati. La Corte ha assunto un punto di vista limitato, definito in termini critici da Weiler come «Stato über alles», in quanto ha insistito sul fatto che al di là del territorio dello Stato e dei poteri dello Stato non c'è alcun «demos» europeo: non esiste un popolo europeo basato su di una

nazione europea, che legittimi democrazia e statualità⁴. Questa era ed è l'idea dello Stato nazionale.

Secondo il punto di vista tradizionale, la certezza di far parte di una nazione europea assicura l'identità collettiva e l'unità della popolazione. Ma questo non è il «plebiscito di tutti i giorni» di Renan⁵. Perseguendo l'obiettivo dell'omogeneità interna, si sostiene, si raggiungerebbe inevitabilmente una somiglianza di tutti i membri della comunità. Negli Stati nazionali del XIX secolo, questa identificazione collettiva e territoriale è stata ottenuta attraverso guerre, espulsioni, soppressioni, esclusioni e con la costruzione dell'idea di nemico. Anche gli Stati federali hanno sostenuto il fatto o l'ipotesi che una nazione crei il proprio Stato. In realtà, però, era sempre uno Stato membro dominante a far progredire l'unificazione attraverso la sua lingua, spesso la sua religione e/o il suo sistema sociale.

L'Unione europea, sebbene spesso indicata spregiativamente come un «super-Stato», non segue questa via. Indipendentemente da come apparirà la sua unità, l'Europa unita, a differenza di tutti gli Stati esistenti ed in contrasto con lo Stato nazionale, non avrà un membro predominante, una cultura dominante o una lingua dominante. La sua caratteristica distintiva sarà l'unità nella diversità. Diamo un'occhiata alla Germania: dieci milioni di bandiere tedesche che sventolano durante il campionato mondiale di calcio, alcune delle quali pendono ancora adesso dalle automobili o dalle case, sembrano sostenere l'idea che 60 anni dopo la fine della seconda guerra mondiale la Germania abbia raggiunto uno stato di normalità nazionale. Naturalmente l'esposizione e lo sventolamento della bandiera non è infrequente in altri paesi. Ma che cosa rappresenta? Gli sventolatori della bandiera condividono un sentimento collettivo e, in caso positivo, a che cosa si riferisce? Secondo un sondaggio, il 18% dei tedeschi considera l'espore la bandiera un fatto eccezionale dovuto alla Coppa del mondo, l'11% della popolazione era la prima volta che lo faceva, il 62% non ha nemmeno preso in considerazione di farlo, mentre solo il 6% espone la bandiera il 3 ottobre, giorno della festa nazionale.

Ad un simposio delle principali società commerciali, tenutosi a Berlino nel giugno 2006, Wolfgang Schäuble, Ministro degli Interni tedesco, ha parlato di omogeneità e di appartenenza come elementi costitutivi dello Stato nazionale. Il termine tedesco *Staatsangehörigkeit* (appartenenza allo Stato), adottato nel 1871, è particolarmente appropriato, non tanto per la sua correttezza giuridica, quanto perché riflette il processo di unificazione graduale degli Stati dell'Impero tedesco.

Altri Stati fanno riferimento al *cittadino* dello Stato, al *citoyen*. Negli USA, non sono solo i bambini delle scuole che regolarmente dichiarano fedeltà alla bandiera, e quindi al loro Stato.

Sempre nel 2006, Volker Kauder, capo del gruppo parlamentare della CDU/CSU, ha parlato della Germania come «comunità di destino», nella quale coloro che richiedono la cittadinanza dovrebbero riconoscersi⁶. Analizzando la storia tedesca e valutando le sfide del futuro, egli fa riferimento all'integrazione della Germania in Europa e al preambolo del Trattato costituzionale europeo, secondo il quale gli Stati europei vogliono dare forma al loro destino comune, creare una comunità di destino, appunto. Secondo Kauder, comunità di destino significa volontà di decidere del proprio futuro, alla cui costruzione ciascuno deve dare il proprio contributo. Una «responsabilità condivisa verso il paese» è quanto egli si aspetterebbe dal manager che prende decisioni in vista del profitto o sceglie se investire a Caracas, a Bratislava o a Emden; o da un commesso di panetteria bavarese e da uno studente di scuola media a Berlino. Ma queste persone sono davvero unite da una responsabilità condivisa verso il paese. In realtà Kauder, nonostante la sua dichiarata lealtà all'Europa, parla esclusivamente dell'appartenenza a una comunità di destino tedesca, escludendo la doppia cittadinanza, sebbene l'interpretazione della legge sulla cittadinanza del 1913 da parte della Corte costituzionale tedesca⁷ abbia dato origine, come in tutta Europa, a milioni di casi di doppia cittadinanza, il cui numero continua a crescere a causa dell'1,3 milioni di coppie binazionali⁸.

Al di là del campionato mondiale di calcio, ci può essere solo il senso di appartenenza comune di cui parlava Wolfgang Schäuble. Esso implica qualcosa in più rispetto al termine tedesco *Volk*, derivato dal germanico *fylka*, usato a partire dall'VIII secolo a.C. per indicare un gruppo omogeneo di persone che presentano caratteristiche comuni. In Norvegia, *fylka* è una regione amministrativa paragonabile al *Landkreis* tedesco. Come ha sostenuto Schäuble, che cosa voglia dire essere tedesco continuerà sempre e progressivamente a cambiare sotto l'influenza dell'immigrazione. E lo stesso vale per tutti gli altri paesi europei.

III

La scienza politica si occupa dello Stato nazionale. Il diritto costituzionale dà per presupposta l'esistenza di nazioni e di popoli etnica-

mente omogenei. A proposito della democrazia come principio costituzionale, Ernst Wolfgang Böckenförde, docente di diritto costituzionale molto influente e per diversi anni membro della Corte costituzionale federale tedesca, sottolinea come il suo substrato sia una comunità pre-giuridica, un fenomeno di coscienza che richiede una appartenenza nazionale, una religione, una lingua, una cultura e una coscienza politica comuni⁹. Gli Stati non omogenei dal punto di vista nazionale sarebbero destinati a fronteggiare seri problemi politici, come sottolineato da diversi storici a proposito dell'Impero di Bismarck. Attraverso la naturalizzazione si crea un'adesione alla nazione come gruppo di individui e comunità di destino che prende parte ai successi e alle realizzazioni dello Stato, e ne condivide la debolezza interna e i pericoli esterni (come se questo ragionamento non si applicasse anche ai lavoratori stranieri, spesso di terza o quarta generazione!).

Come termine storico-politico, il significato di nazione non è privo di ambiguità, prosegue Böckenförde. In quanto comunità di coscienza orientata politicamente, essa definisce i propri criteri di appartenenza; come termine politico, essa implica in Francia e nei paesi anglosassoni un comune credo politico: la nazione è qualcosa a cui si può aderire, a cui si può essere associati. I tedeschi ed i popoli dell'Europa centrale ed orientale definiscono invece la nazione in termini etnico-culturali, con lingua, storia e cultura comuni. Böckenförde lamenta i numerosi casi di espulsioni e di pulizia etnica del XX secolo, che hanno avuto tutti luogo in Stati che danno una definizione etnico-culturale di nazione.

Nello stesso contesto, Rolf Grawert, altro importante docente di diritto costituzionale, sottolinea¹⁰ che, in quanto collettività umana dotata di un carattere sovra-personale, di continuità storica, di reale capacità di agire e di un complesso senso di comunità, ogni popolo ha mostrato certi tipici elementi strutturali. Sulla base di definizioni di popolo diverse da quella normativa, egli sostiene che sarebbe possibile individuare un'entità pre-statale che, attraverso l'autoaffermazione e l'auto-riconoscimento porta a un'esistenza collettiva, crea un'identità, ma anche l'esclusività e l'esclusione. La sua idea di nazione che si auto-crea e si auto-determina si basa su concetti che riflettono il processo di costruzione delle nazioni nell'Europa continentale, dall'inizio della storia moderna e particolarmente a partire dalla Rivoluzione francese, trascurando completamente gli Stati africani, dell'Asia meridionale e dell'America latina¹¹. Con la trasformazione del Terzo stato in nazione e con l'attribuzione generalizzata della cittadinanza, popolo e nazione, da nozioni che indicavano comunità di solidarietà formate da cittadini

uguali e liberi, sono diventati termini-chiave politico-costituzionali. La struttura associativa sovra-individuale e la capacità di sopravvivere indipendentemente dalla forma dello Stato, continua questo autore, sono sottolineate da un caratteristico spirito comune del popolo o da una coscienza collettiva come popolo — sebbene tutti gli Stati moderni escludessero le donne, gli schiavi, le minoranze (gli indiani nativi, i rom, i sinti, gli ebrei), gli appartenenti a certe religioni (p. es. i cattolici negli USA, nel Regno Unito, in Scandinavia) e soprattutto i milioni di diseredati del Quarto stato. Grawert invoca il ritorno allo Stato nazionale e alle nazioni come istituzioni del mondo pre-integrato. Per lui l'integrazione dei popoli europei (Art. 1 par. 1 TCE) è una minaccia per le comunità politiche e per la stabilità delle istituzioni.

Paul Kirchhof, relatore della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sul Trattato di Maastricht, e probabile ministro delle finanze se la CDU/CSU avesse vinto nelle elezioni politiche del 2005, vede lo Stato come qualcosa che si sviluppa da un nucleo di sentimenti culturali, religiosi, economici e politici e che non è mai stato percepito come un'organizzazione che possa essere arbitrariamente estesa o ridotta¹². Finché il mondo appare come un ordine nel senso di Sant'Agostino, finché resta valida l'affermazione di San Tommaso d'Aquino che la natura umana e l'ordine delle cose seguono un piano di creazione divino, la fondazione dello Stato deve essere considerata come l'applicazione di un ordine preesistente anziché un atto deliberato. Perfino la moderna scienza politica, libera da influenze religiose, interpreta lo sviluppo dell'ordine statale sullo sfondo di condizioni naturali, economiche e culturali preesistenti nel senso che esso nasce entro una cultura e una storia comuni.

Sotto l'influenza della divisione tedesca, Klaus Stern, altro importante docente di diritto costituzionale, nel 1980 ha ridotto le *Deutungsvarianten des Volks* di Joseph von Held¹³ (ricostruzione riferita ai popoli del «Vecchio Mondo», le nazioni in senso naturale) al concetto naturale di origine e di volontà politica definiti soprattutto dallo Stato, con le sole eccezioni della Svizzera e degli USA, che sono riusciti a incorporare diversi popoli o loro parti in una nazione¹⁴. Stern sostiene che la nazione è la totalità delle persone che — condividendo, attraverso comuni antenati e una comune eredità culturale, lingua, convinzioni religiose e percezioni storiche, nonché una certa consonanza intellettuale e spirituale — sono divenute un'entità distinta e come tali hanno sviluppato il sentimento di comune appartenenza, il sentimento di essere un popolo. La nazione è l'espressione cosciente di questo sen-

timento e lo Stato nazionale è l'espressione visibile di questa identificazione della nazione con lo Stato. Stern osserva che in Africa, ma anche in parti dell'Asia, non esiste questa connessione tra la nazione e lo Stato; di solito è lo Stato che crea la nazione¹⁵ e questo è un risultato della colonizzazione, come giustamente egli fa notare.

IV

In questo contesto, il punto centrale è il concetto di comunità di destino. Ma su che cosa si fonda ad esempio il destino comune tedesco? Su due guerre mondiali perse e tutte le morti e sofferenze che ne sono derivate? No, visto che questo destino non è stato condiviso da tutti: i capitalisti ne sono usciti indenni, o addirittura rafforzati. Sulla posizione della Germania al centro dell'Europa? La risposta è anche in questo caso negativa, dal momento che ogni Stato ha una specifica caratteristica geografica, che ben difficilmente può essere considerata un destino. Sui crimini commessi in nome della Germania o in nome di altri popoli? Senza dubbio essi influenzano la posizione della Germania nel mondo e sono considerati — da alcuni maggiormente, da altri meno — come destino della Germania. Tuttavia è difficile ritenere che l'opinione prevalente, riflessa nelle posizioni di importanti studiosi di diritto costituzionale sopra riportate, contribuisca a spiegare il passato o a fornire indicazioni utili per il futuro.

Esattamente come i confini in Africa, in Oriente o in America latina, anche i confini europei sono stati il frutto di sviluppi casuali, creati dalla diplomazia, da politiche matrimoniali, da armi migliori, ma soprattutto dalla volontà delle élite, mai dai bisogni o dai desideri della popolazione. Perfino i cosiddetti Stati omogenei, con confini naturali, come l'Italia, la Spagna o il Regno Unito, sono conglomerati di gruppi di popolazione differenti, spesso in competizione gli uni con gli altri, come costantemente dimostrato dalla Lega Nord, dai baschi, dai gallesi e dagli scozzesi. Secondo un sondaggio effettuato il 26 novembre 2006 (cioè 300 anni dopo l'Act of the Union) il 52% degli scozzesi e perfino il 59% degli inglesi vorrebbero abolire l'unione tra Inghilterra e Scozia.

Sono stati i governanti, aiutati dai loro vassalli nel Terzo stato e dai loro obbedienti sostenitori nel Primo e nel Secondo stato, che imposero al resto della popolazione, il Quarto stato, attraverso strumenti politici o economici, una lingua o una religione, per creare un sentimento di unità. Deviazioni dalla lingua nazionale venivano disapprovate (polacco o serbo in Germania), o perfino bandite (come in Francia dopo il

1789, quando tutte le lingue regionali furono dichiarate illegali). Le «minoranze etniche» furono sterminate (per es. gli indiani nativi negli USA) o perseguitate (come lo sono attualmente i sinti o i rom particolarmente in Europa orientale). Già nel 1535 la Pace religiosa di Augsburgo eliminò le minoranze cristiane (*cuius regio eius religio*); gli ebrei furono espulsi, emarginati o cristianizzati a forza; i musulmani non erano tollerati in alcun paese. Negli USA, Huntington vede una vera e propria guerra tra culture nella messa in minoranza dei WASP, gli anglosassoni bianchi protestanti, da parte degli ispanici¹⁶.

V

In termini politici ed economici, non c'è mai stata unità ed omogeneità. «Il popolo» è la somma dei suoi individui, non un soggetto collettivo. L'espressione «nazione dei Krupp e Krause», che indica i grandi industriali come Alfred Krupp in contrapposizione ai semplici lavoratori, è *uno* dei sinonimi delle disparità sociali che non sono mai state risolte. Non esiste alcun senso di appartenenza comune tra i manager delle grandi industrie o delle multinazionali da un lato e il resto della popolazione dall'altro, che per i primi rappresenta solo una massa da tenere in considerazione unicamente ai fini delle quotazioni in borsa. Ma non c'è nemmeno un senso di solidarietà tra il gruppo dei più o meno ricchi dipendenti pubblici, impiegati, lavoratori autonomi da una parte e l'ampio gruppo della gente con redditi bassi, compresi i disoccupati da lungo tempo e le persone a carico dei servizi sociali dall'altra. I ricchi nutrono sentimenti di forte risentimento verso gli ultimi due gruppi, accusati di saccheggiare i servizi sociali. Come ha scritto Adolf Muschg, noto autore svizzero, in *Was ist europäisch?* (Che cos'è europeo?)¹⁷, ci siamo già abituati ad accettare come inevitabile che una certa quota della popolazione del mondo viva ai margini della società; ciò è vero per ogni paese, e soprattutto per l'Africa.

Questa tendenza è accentuata dalla globalizzazione, che riduce fortemente il raggio d'azione socio-economico di ciascuno Stato nazionale. Di fatto assistiamo ad un graduale ritiro volontario dello Stato nazionale, che trasferisce sempre più i suoi compiti ad organizzazioni e comitati privati nazionali e internazionali, nessuno dei quali è in alcun modo legittimato democraticamente.

In un mondo dominato dal capitale — senza alcuna legittimazione democratica e con il solo interesse di massimizzare i profitti — il principio che controlla il comportamento degli uomini è «*homo homini*

lupus», una battaglia spietata per le migliori opportunità di far soldi, sia in Europa sia nel mondo — ubi bene ibi patria. L'idea di «casa» è, nel migliore dei casi, un sentimento nostalgico.

Le cosiddette pressioni del mercato dominano tutti i rapporti politici, distruggono gli ultimi rimasugli di solidarietà. Ma dove non c'è solidarietà non c'è sentimento di comune appartenenza, c'è solo *sacro egoismo*. Per citare ancora Muschg, il mercato è la personificazione dell'insicurezza *per se*, è il sistema che privilegia il profitto. La massima vigente è la soddisfazione spietata dei bisogni, reali o presunti.

Anche gli altri presupposti della teoria costituzionale sono fragili. Secondo il micro-censimento del 2005, un quinto della popolazione tedesca — senza contare i milioni di persone che sono state espulse dalle regioni della Germania dell'Est dopo il 1945 — ha una storia di migrazione, sia come tedeschi rimpatriati dall'Unione Sovietica, sia come immigranti naturalizzati. A Brema quasi un quarto della popolazione ha una storia di migrazione e da un paio d'anni più della metà dei neonati ha almeno un genitore straniero, soprattutto turco: è quasi impossibile basarsi su di una cultura tedesca tradizionale. La situazione è la stessa o ancor più accentuata in altre grandi città, un po' meno nelle aree rurali.

Perciò Wolfgang Schäuble ha ragione nel sottolineare che il significato dell'essere tedesco sta cambiando in continuazione, leggermente ma in modo continuo, come ha fatto in passato. L'ultimo censimento dell'Impero tedesco, effettuato nel 1910, ha rilevato 58.952.000 persone la cui prima lingua era il tedesco, contro 5.859.000 con una lingua diversa; di queste, 250.000 parlavano anche tedesco, mentre le rimanenti parlavano solo la propria lingua nativa, belga, danese, francese, lituana, olandese, polacca o ceca. 4.699.000 di coloro che parlavano una lingua straniera aveva un passaporto tedesco. In forza dell'art. 45, par. 2, del Regolamento del Reichstag, dell'art. 41, par. 2, del Regolamento del Parlamento prussiano, dell'art. 42, par. 2, del Regolamento del Landstag, era permesso ai rappresentanti *che non padroneggiavano la lingua tedesca* di leggere i loro discorsi. Analogamente, in forza dell'Art. 73 della Costituzione del Land della Prussia del 1920, le province mistilingui erano autorizzate a emanare leggi che permettevano l'uso di altre lingue ufficiali oltre al tedesco per la parte di popolazione che parlava lingue straniere¹⁸. Oggi la situazione non è cambiata, basti pensare alla Spagna, che ha quattro lingue ufficiali.

Per quanto riguarda la religione, il quadro è molto simile. A Berlino e in molte altre città, i musulmani — spesso cittadini naturalizzati o tedeschi convertiti — rappresentano già la seconda fede religiosa. Ma

anche tra i gruppi cristiani c'è scarso terreno comune, soprattutto tra cattolici e protestanti nei confronti delle sette pentecostali e fondamentaliste, i cui stili di vita, relazioni familiari e discriminazioni nei confronti delle donne sono considerati dagli altri inaccettabili per la nostra epoca¹⁹.

Infine, dovunque in Europa vengono riscoperte le identità regionali, sfidando il dominio delle identità nazionali. Alexander Grasse²⁰, che studia l'influenza modernizzatrice delle regioni italiane, nota che anche qui è necessaria una modificazione del paradigma, perché a partire dalla metà del XIX secolo il concetto di Stato nazionale aveva subordinato tutte le altre forme di identità collettive territoriali, che erano viste come competitori, come una minaccia all'unità e all'identità nazionale. Così, personalmente, io ho più elementi in comune, ad eccezione della lingua, con altri europei del Nord, che non con persone della Germania meridionale, della Baviera o del Württemberg.

Perfino all'inizio del XX secolo, «patria» era ancora un termine che si riferiva all'area ristretta in cui si svolgeva la vita di un individuo, non allo Stato. Con gli strumenti di comunicazione moderni, il raggio si è notevolmente esteso. Ma oggi, come sempre, le persone sono particolarmente attaccate alla loro realtà locale: di qui il rifiuto — o almeno un'accettazione estremamente riluttante — di qualsiasi cosa sia straniera. Negli anni successivi al 1945, il maggior bersaglio dei tedeschi occidentali erano coloro che venivano espulsi dalle ex-province orientali, che, a causa dei risarcimenti da parte dello Stato, erano accusati di arricchirsi a spese degli occidentali. Dopo il 1950 questo atteggiamento si è manifestato nei confronti dei rifugiati dalla Germania orientale, le cui motivazioni dell'abbandono della Repubblica democratica tedesca erano considerate puramente economiche. Essi erano accusati di volere solo ottenere una fetta maggiore di ricchezza e perciò avrebbero dovuto essere rimandati indietro se non fossero stati in grado di dimostrare di essere effettivamente stati perseguitati. Se questo non è successo, ciò è largamente dovuto al «miracolo economico» tedesco e alla conseguente scarsità di manodopera. Questo sentimento xenofobo è sperimentato in modo analogo in ogni altro paese da ogni immigrato, in quanto portatore di un proprio diverso stile di vita entro una comunità più o meno omogenea.

VI

Così, in termini di teoria costituzionale, che cosa rimane della nazione — intesa come condizione apparentemente organica ed indiscu-

tibile — a parte lo sventolio delle bandiere? Essa serve principalmente a raccogliere uomini in un esercito sotto il pretesto di una comune identità ideata dalle élite e per mandarli in battaglia contro altri uomini uniti dallo stesso sentimento. Così in Prussia i sentimenti anti-francesi e la mistificata «guerra di liberazione» contro Napoleone sono stati utilizzati come elementi sui quali fondare la statualità prussiana, con lo scopo di dare alla popolazione quello che mancava gravemente alla Grande Prussia: una comune identità. I campi di battaglia della prima e della seconda guerra mondiale sono imbevuti del sangue di milioni di persone che anche da vincitori non trassero alcun beneficio dal sentimento di appartenenza comune proclamato dalle loro élite. Negli anni post-bellici, la gente in entrambi i campi ha sperimentato un netto declino negli standard di vita, mentre le élite in entrambi i campi sono state i veri vincitori.

Le persone sono unite nello Stato in quanto comunità giuridica (da qui deriva il termine «patriottismo costituzionale»), con un governo e una amministrazione più o meno efficienti, le cui scelte politiche, nei sistemi democratici, essi possono influenzare. Le leggi sulla cittadinanza distinguono questi individui dagli individui che hanno una cittadinanza diversa; e attribuiscono loro, almeno negli Stati di diritto, certi diritti fondamentali, ma anche certi doveri, come quello di compiere il servizio militare. Lo Stato è un complesso sistema di relazioni giuridiche e sociologiche, prive di contenuti emotivi. L'ex-Presidente tedesco Heinemann una volta ha giustamente osservato che lui amava sua moglie, ma non la Germania. Il sentimento di una comunità che condivide un comune destino richiede interessi comuni, che possono essere rappresentati dalla lotta contro un altro Stato, come nel caso della Germania di Hitler, nel momento in cui ha incominciato ad attaccare gli Stati vicini sotto la bandiera del razzismo, uccidendo e schiavizzando in questo processo milioni di persone. Questo sentimento può anche superare i confini come nel caso degli scioperi nelle fabbriche della General Motors in tutt'Europa contro la chiusura di impianti da parte della direzione²¹. E può anche essere generato dal bisogno e dalla povertà, come, per esempio, nella Repubblica democratica tedesca, o dall'opposizione alla politica di imprese o associazioni, ai loro dirigenti ed azionisti, il cui «amore per la patria» sparisce quando si tratta dei profitti e del valore delle azioni della società. Ma perché si abbia un sentimento di questo tipo, basato sulla solidarietà, per quanto riguarda la comunità statale nel suo complesso gli interessi della maggioranza della popolazione devono almeno essere simili.

Oggi, però, tali interessi sono troppo divergenti per sviluppare un senso di solidarietà nella sfaccettata società attuale²². Non c'è alcun destino comune; anzi, vi è una crescente segregazione anche in termini regionali. Tutte le principali città sono circondate da «banlieue» con infrastrutture e servizi pubblici carenti, popolate da un gran numero di vecchi, disoccupati e stranieri. La formula dello Stato di diritto democratico non basta, come appare in modo evidente dall'assenza di rapporto tra le società della Germania occidentale e orientale, e dalle differenze in termini di risultati del voto e di sistema partitico. Secondo un sondaggio condotto dal principale canale televisivo tedesco (ARD-Deutschlandtrend) nell'ottobre 2006, il 51% dei tedeschi era insoddisfatto del sistema politico, e quasi due terzi consideravano ingiusto il sistema sociale. Che non si tratti di modi di sentire casuali è dimostrato da altri sondaggi: nell'agosto 2005, un sondaggio Forsa ha rivelato che il 43% dei tedeschi occidentali, ma il 74% di quelli orientali, erano insoddisfatti del funzionamento della democrazia. Il sondaggio dell'Eurobarometro del luglio 2006 sullo stesso tema ha individuato rispettivamente le cifre del 38% e del 65%. Secondo lo stesso sondaggio, l'insoddisfazione verso la democrazia europea era leggermente inferiore, cioè era relativa al 43 e al 56%. Questa spaccatura tra la Germania orientale ed occidentale esiste da tempo. Un sondaggio effettuato per la seconda televisione tedesca nel 1985 aveva mostrato che il 59% dei tedeschi occidentali considerava che la Germania fosse solo la Repubblica federale tedesca, mentre solo il 25% vi includeva anche la Repubblica democratica tedesca. Secondo il rapporto sociale 2004 del *Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg*, il 73% degli abitanti della Germania dell'Est si sente moderatamente o fortemente attaccato alla Germania dell'Est, il 38% alla Germania come un tutto, e il 22% all'Europa.

E come si può pretendere che il loro attaccamento alla Germania cresca, di fronte ai ricchi Länder della Germania Ovest, alla Lega Sud tedesca, alla crescente indisponibilità a sostenere i costi della riunificazione, nuovamente manifestatasi in occasione dei pagamenti per la compensazione dei costi del sistema sanitario? Lo stesso accade con i fiamminghi del Belgio, che negano il loro sostegno alle sorelle e ai fratelli valloni, con la Lega Nord in Italia, che non vuol pagare per il Mezzogiorno, con la Catalogna e con le altre regioni ricche della Spagna, che non manifestano solidarietà verso i fratelli più poveri. Perfino nella ricca Olanda il Nord comincia a sentirsi diverso dal resto del paese ed è nato uno specifico partito, il *Partej van den Noorden*.

Al di là della Coppa del mondo di calcio, la nazione, il popolo, in qualunque modo definito dalla scienza politica e giuridica, rimane una formula vuota intesa a coprire le inconciliabili differenze tra i Krupp e i Krause. Un vero sentimento di unità richiede una comunità di solidarietà e un destino condiviso, che bilancia questi interessi divergenti, e previene queste differenze estreme nel reddito stabilendo un sistema di giustizia sociale. Sul tema della solidarietà è inevitabile che si manifesti un'opposizione politica se il membro del consiglio d'amministrazione di un'impresa fornitrice di energia guadagna in un anno più di quanto guadagni un impiegato ben pagato in tutta la sua vita. Come può esistere un discorso di solidarietà se un'impresa aumenta del 30% lo stipendio dei membri del consiglio d'amministrazione, introducendo allo stesso tempo orari di lavoro più lunghi e paghe più basse per i dipendenti al fine di tagliare i costi? In tutt'Europa vi sono numerosi esempi di questo tipo in un mercato controllato da élite che ne traggono profitto. Queste stesse élite controllano i mass media e sono così in grado di influenzare l'opinione pubblica nel proprio interesse in queste ed in altre questioni, compresa la distruzione dell'ambiente, come nel caso di Berlusconi. Di fronte al numero crescente di catastrofi ecologiche — attribuibili esclusivamente agli Stati nazionali e alla loro accumulazione di capitale — l'intera popolazione mondiale condivide un destino comune.

VII

Tutti, o almeno la maggior parte degli Stati dell'Unione europea si trovano in una situazione di grave carenza di obiettivi e di valori. Il popolo chiede che cosa tenga uniti i loro paesi. Ma chi deve rispondere? Il bisogno di valori ha perfino deciso le elezioni presidenziali del 2004 negli Stati Uniti. Il bisogno di identità, obiettivi e valori deciderà anche il futuro dell'Unione europea, sia che si tratti dell'attuale struttura con 27 Stati membri, sia che si tratti di un nucleo, formato forse dai membri fondatori. Anche un nucleo avrà bisogno di un'identità politica per la propria integrazione, di un insieme di valori positivi per una politica comune. Non basta dire, come il Fariseo in Lk 18, 11, «O Signore ti ringrazio perché non sono come gli altri uomini, ladri, traditori ed altri peccatori». Ciò significa che per l'Europa non basta dire «O Signore, grazie perché non sono tanto supercapitalista come gli Stati Uniti, tanto repressiva come la Russia e la Cina o come gli altri Stati peccatori del mondo». Ciò che è necessario sono obiettivi positivi per formare un'identità positiva, che il popolo accetti.

L'Europa non deve essere una unione neoliberista in un'area di libero scambio. Perciò chiunque lavori per unificarla dovrebbe anzitutto pensare a questi valori comuni prima di pensare ad una qualsiasi volontà politica. In cima alla lista ci sono il desiderio di sicurezza sociale, cioè di welfare state e di mezzi in grado di affrontare la criminalità, l'accettazione del diritto internazionale e di mezzi pacifici per fronteggiare i conflitti internazionali, l'impegno per i diritti fondamentali qui e in tutto il mondo. Dopo può essere formulata la struttura istituzionale del tutto o di un nucleo, struttura che sarà federalista per poter includere le diverse società. In questa federazione sarà lasciato agli Stati membri un numero di competenze maggiore che per esempio ai Länder in Germania. Da un lato ciò è dovuto al generale desiderio di sussidiarietà; dall'altro è il solo modo di assicurare la rappresentanza di tutti gli Stati membri nel Parlamento europeo e nella Commissione. Le leggi elettorali di Norvegia, Spagna e Gran Bretagna assicurano una rappresentanza anche ad aree scarsissimamente popolate. Ad esempio, in Norvegia, lo scarsamente popolato Nord ha tre volte tanti membri nello «storting», il parlamento nazionale, rispetto alla popolazione di quanti non ne abbia il Sud, dove vivono i tre quarti della popolazione. L'Europa dovrà accettare, per esempio, di non avere una legge elettorale uniforme, ma dovrà mantenere quote di mandati nazionali nel Parlamento europeo senza un reale rapporto con la popolazione²³. Ciò significa anche che qualsiasi nucleo — come Schengen o l'euro — può riguardare solo un ambito definito, e non comportare, all'inizio, una vera e completa unione, e che tali nuclei non devono includere sempre gli stessi paesi. Ma questi nuclei spingeranno tutti gli Stati membri a creare legami sempre più stretti fra loro e a formare alla fine una vera Unione federale.

VIII

In tutti gli Stati europei, un senso di solidarietà e di destino comune, il «plebiscito di tutti i giorni» di cui parlava Renan nel 1879, richiede certe condizioni socio-economiche. Anche i confini sono e saranno necessari per dar forma al loro interno alle relazioni sociali. Ma dove essi si collochino o dovrebbero collocarsi nell'attuale situazione politica ed economica non sarà definito né dalla lingua, né dalla religione, né da considerazioni etniche. Date le circostanze attuali, l'esito probabile sarà un'Europa unita, a dispetto di ciò che ha affermato Paul Kirchhof nel suo discorso inaugurale del 66° Deutscher Juristentag il 19 set-

tembre 2006, secondo il quale come Stato nazionale noi tedeschi siamo soffocati da un'Unione europea sempre più stretta. Finché gli Stati membri rimangono — come ha affermato la Corte costituzionale tedesca — i padroni dei Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione europea, sono essi che stabiliscono ancora le regole del gioco di molte relazioni inter- e intra-statali, ma guardando al futuro, essi sono un modello obsoleto, entità politiche prive di qualsiasi significato reale. Essi saranno incorporati in una federazione di nuovo tipo. In campo economico, la società europea è un importante passo in questa direzione.

Ma, a differenza delle altre federazioni, con la possibile eccezione dell'India, questa nuova forma di Stato federale sarà caratterizzata dalla coesistenza di membri molto piccoli e molto grandi, senza un centro dominante. Ci sarà una grande varietà di lingue, e probabilmente l'inglese sarà la lingua franca. Non ci saranno né una religione, né una cultura dominanti, perché le differenze, specialmente quelle regionali, sono di gran lunga troppo pronunciate. Non ci sarà una democrazia formale in cui tutti i voti hanno lo stesso peso, quale quella del modello tedesco. Più probabilmente sarà adottato il modello che tiene conto della densità di popolazione e delle dimensioni del territorio per la ripartizione dei mandati, come viene fatto in Norvegia, Spagna e Gran Bretagna. Sarà una comunità politica piena di colore e perciò pacifica, formata da diversi popoli che appartengono a qualcosa che va al di là dello Stato — senza l'omogeneità imposta dagli Stati attuali. Questa Europa unita sarà così un modello per la pace mondiale. Per citare di nuovo Ernest Renan: «*Die Nationen sind nichts Ewiges. Sie haben einmal angefangen, sie werden enden. Die europäische Konföderation wird sie wahrscheinlich ablösen*». (Le nazioni non sono nulla di eterno. Hanno avuto inizio un tempo e avranno una fine. Probabilmente la confederazione europea le sostituirà).

NOTE

¹ Questo è il caso della Carta dei diritti fondamentali: si tratta solo di una compilazione di trattati, regolamenti, decisioni, ecc. Ma il fatto di averli messi insieme in una Carta ha dato loro una nuova qualità. Vedi Erich Röper, «Von den EU-Grundrechten zur Verfassung», in *Deutschland Archiv* 2001, pp. 122 e segg.

² Un'eccezione è stata la Costituzione redatta dall'Assemblea Nazionale di Francoforte del 1848/49 eletta dai soggetti di sesso maschile di tutti gli Stati tedeschi. Era più

progressista di tutte quelle precedentemente formulate e sarebbe ancor oggi una buona costituzione. Non entrò in vigore perché le élite, le teste coronate e gli Stati non la vollero, come oggi nell'UE.

³ Sentenza della Corte Costituzionale Federale /Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 89, pp. 155 e segg.

⁴ Joseph H.H. Weiler, *Der Staat, über alles, Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, New York, 1995.

⁵ Ernest Renan, «Das Plebiszit der Vergesslichen, Über Nationen und den Dämon des Nationalismus – ein Vortrag aus dem Jahre 1882», ristampato nella *Frankfurter Allgemeine*, 27.3.1993.

⁶ «Ein Zeichen gegen die Beliebigkeit», das Wort von der «deutschen Schicksalsgemeinschaft» (l'espressione «comune destino tedesco»), intervista al *Süddeutsche Zeitung*, München, 21.7.2006, p. 8.

⁷ BVerfGE 37, p. 217 e segg.

⁸ Secondo il comunicato-stampa dell'8 luglio 2002 dell'ufficio federale di statistica, nell'aprile del 2001 766.000 tedeschi avevano un partner straniero.

⁹ Ernst Wolfgang Böckenförde, «Demokratie als Verfassungsprinzip», in *Handbuch des Staatsrechts*, vol. II, Heidelberg, 2004, pp. 445 e segg.

¹⁰ Rolf Grawert, «Begriff des Staatsvolkes», *ibid.*, pp. 108 e segg.

¹¹ Si veda per esempio il Premio Nobel Wole Soyinka (Nigeria), «Zur Korrektur von Geburtsfehlern, Probleme mit künstlich konstruierten Staaten in Afrika und Europa», *Interview in tageszeitung (taz)*, Berlin 25.09.1993, p. 16.

¹² Paul Kirchhof, «Europäische Integration», in *Handbuch des Staatsrechts*, vol. IV, 1992, pp. 865 e segg.

¹³ Joseph von Held, *System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands*, Erster Teil, 1856, p. 110.

¹⁴ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, München, 1980, pp. 4 e segg.

¹⁵ Vedi Erich Röper, «Staaten schaffen Völker, nicht Völker Staaten», in *Kommune* 12/1999, pp. 6 e segg.

¹⁶ Samuel P. Huntington, «Auf Mexikaner können Sie sich nicht verlassen, Das Gespenst der Immigration», intervista sul suo libro *Who are we? Die Krise der amerikanischen Identität*, Leipzig, 2005, in *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 30.10.2005, p. 28.

¹⁷ Adolf Muschg, *Was ist europäisch?*, München, 2005, p. 97.

¹⁸ Per dettagli, vedi Erich Röper, «Vielvölkerstaat Deutschland», in *Deutschland Archiv* 27 (1995), pp. 625 e segg.

¹⁹ Vedi in tal senso Ekin Deligöz, membro della Dieta federale tedesca di origine turca, intervista in *Das Parlament*, Berlin, 13.11.2006, p. 3. V. anche con maggiori dettagli, Erich Röper, «Die Grundrechte als Integrationsmaßstab», in *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 2006, pp. 187e segg.

²⁰ Alexander Grasse, *Modernisierungsfaktor Region, subnationale Politik und Föderalisierung in Italien*, Wiesbaden, 2005.

²¹ Vedi Erich Röper, «Europäischer Streik bei GM-Europa», in *EuroAS* (5/01) 2001, pp. 87 e segg.

²² *Gesellschaft im Reformprozess*, studio effettuato per la Friedrich Ebert-Foundation, sett. 2006, http://www.fes.de/Dokumente/061016_Gesellschaft_im_Reformprozess.pdf (20.12.2006).

²³ Vedi Julia Gieseler, *Föderalisierung durch gewichtetes Wahlrecht*, Ms., Münster, 2006.

Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo

GIULIA ROSSOLILLO

Le recenti vicende del processo di integrazione europea, e in particolare l'utilizzo dello strumento della Convenzione per l'elaborazione del testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e la vittoria dei no nei referendum francese e olandese relativi al medesimo testo, hanno portato molti a sottolineare l'importanza del ruolo della volontà popolare nel processo di costruzione dell'Europa. Essa viene generalmente considerata come una forza propulsiva del processo di integrazione, in contrapposizione alla posizione degli Stati, preoccupati di mantenere saldi nelle loro mani gli elementi essenziali della sovranità nazionale. Se dunque il popolo europeo fosse lasciato libero di esprimersi (come era avvenuto, secondo alcuni, nell'ambito della Convenzione, prima che il testo da questa elaborato fosse preso in esame e modificato dalla Conferenza intergovernativa; e come sarebbe avvenuto, sempre secondo questi, in Olanda e in Francia se in tali paesi il voto non fosse stato condizionato da questioni di politica interna) le difficoltà del processo di integrazione europea potrebbero essere facilmente superate, grazie alla volontà dei cittadini di procedere speditamente verso la creazione di un'Europa sempre più unita.

Considerazioni di questo genere mettono in luce l'esigenza di riflettere sull'utilizzo di nozioni quali quelle di popolo, cittadinanza, potere costituente in relazione al processo di integrazione europea. Si tratta infatti di termini che, trasposti dal contesto dello Stato nazionale, nel quale sono nati e si sono sviluppati, a quello sopranazionale, possono ingenerare confusioni e fraintendimenti.

1. *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale.*

In effetti, è talvolta lo stesso Trattato istitutivo della Comunità europea a far uso di tali termini in modo improprio, come nel caso della cittadinanza europea.

Come è noto, quest'ultima è stata introdotta nel sistema comunitario dal Trattato di Maastricht — cioè in un momento «evolutivo» del processo di integrazione, nel quale si era deciso di compiere un passo importante quale quello della creazione della moneta europea — nell'ottica di rafforzare la dimensione politica dell'Unione.

L'utilizzo del termine «cittadinanza» faceva implicitamente riferimento all'esperienza degli Stati democratici moderni, nei quali la cittadinanza esprime il legame di un individuo con una comunità politica e comporta il diritto di quest'ultimo di decidere del destino di tale comunità partecipando alle scelte fondamentali per la vita della comunità stessa. Evocando questo concetto di cittadinanza si voleva dunque dare l'idea di una Comunità che si stava emancipando da una dimensione puramente economica.

Nonostante la Corte di giustizia abbia sempre interpretato le disposizioni sulla cittadinanza europea in modo molto ampio, cercando di garantire nella massima misura possibile la libertà delle persone di circolare all'interno del territorio comunitario, i caratteri della cittadinanza europea si rivelano tuttavia essere profondamente differenti dai caratteri tipici della cittadinanza nazionale.

In primo luogo, è la stessa struttura delle disposizioni comunitarie e nazionali in tema di cittadinanza ad essere differente. Le disposizioni relative alla cittadinanza europea consistono infatti in un elenco chiuso di diritti che spettano al cittadino europeo, mentre negli ordinamenti nazionali dalla cittadinanza deriva una serie illimitata di diritti e doveri previsti dalle varie disposizioni dell'ordinamento stesso in capo a tutti coloro che siano in possesso dello status di cittadino. In effetti, dalla cittadinanza europea discendono unicamente il diritto di partecipare alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro di residenza, il diritto di libera circolazione e di soggiorno sul territorio degli Stati membri, il diritto di beneficiare, sul territorio di uno Stato terzo nel quale lo Stato di cui il soggetto è cittadino non è rappresentato, della protezione da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e il diritto di petizione al Parlamento europeo.

A ciò si aggiunga che un perfetto parallelismo tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale imporrebbe che le norme sulla cittadinanza europea regolassero esclusivamente i rapporti tra cittadino dell'Unione e istituzioni comunitarie. Alcune disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza europea, invece, sono volte a regolare i rapporti tra il cittadino straniero e il suo Stato di residenza. Un esempio tipico è

costituito dalle disposizioni relative al diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali¹. Stabilire che il cittadino di uno Stato membro che risiede in uno Stato membro differente possa partecipare alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza significa in effetti regolare i rapporti tra tale cittadino e lo Stato in questione, piuttosto che i rapporti tra cittadino e istituzioni dell'Unione.

Ma l'elemento che sopra ogni altro distingue cittadinanza nazionale e cittadinanza europea è costituito dal fatto che da quest'ultima non discendono i diritti e i doveri che derivano tipicamente dal legame di cittadinanza «classico». Dalla cittadinanza europea non discende il dovere di svolgere il servizio militare, perché non esiste un esercito europeo e una competenza comunitaria in materia di difesa. Dalla cittadinanza europea non deriva alcun obbligo fiscale, perché la politica economica e fiscale è tuttora nelle mani degli Stati membri e le istituzioni comunitarie non hanno un potere di imposizione. Infine, la cittadinanza europea non attribuisce ai cittadini il diritto di scegliere il proprio governo, perché non esiste un vero governo europeo.

Il carattere limitato e atipico della cittadinanza europea è dunque in realtà facilmente spiegabile; e discende dal tentativo di utilizzare un termine — cittadinanza — che implica un legame con una comunità di tipo politico in un contesto nel quale una comunità di tipo politico non esiste.

In uno Stato democratico parlare di cittadinanza significa in effetti riferirsi a una collettività politica che, attraverso i meccanismi democratici, sceglie i propri governanti, li controlla e in definitiva, attraverso questi, ha il potere di prendere le decisioni essenziali per il proprio futuro. È, in altre parole, l'insieme dei cittadini, il popolo, il titolare in ultima istanza della sovranità, che accetta di ubbidire ai governanti in quanto è esso stesso ad averli scelti.

Il carattere limitato della cittadinanza europea deriva proprio dall'inesistenza di questo potere sovrano a livello europeo. Perché si sia in presenza di un legame di cittadinanza nel senso classico del termine, inteso come potere degli individui di determinare il destino della comunità politica alla quale essi appartengono, è infatti necessario che gli organi e i rappresentanti nominati dai cittadini stessi siano in grado di decidere del destino di questi ultimi, cosa che nell'Unione europea non si verifica. Il potere di decidere sulle questioni essenziali che riguardano la generalità dei cittadini (come la pace o la guerra, la politica fiscale ecc.) è in effetti ancora nelle mani degli Stati, che quindi detengono ancora la sovranità.

Con la conseguenza che, nonostante l'Unione europea sia l'organizzazione internazionale più democratica esistente al mondo in quanto è l'unica dotata di un organo, il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto dai cittadini europei, questa caratteristica perde di rilievo in quanto, tramite l'elezione dei loro rappresentanti al Parlamento europeo, i cittadini europei non possono prendere le decisioni politiche essenziali per il loro futuro.

Il legame tra cittadinanza nel senso pieno del termine e sovranità emerge d'altronde anche dalla considerazione del fatto che l'unico caso nel quale il termine cittadinanza è stato utilizzato per indicare una serie limitata di diritti, come quelli discendenti dalla cittadinanza europea, è costituito dalla cittadinanza del Commonwealth, che evidentemente non presenta i caratteri di un ente sovrano o in evoluzione verso la trasformazione in comunità politica. In effetti, la cittadinanza del Commonwealth of Nations è, come la cittadinanza europea, una cittadinanza che non sostituisce quella degli Stati membri di tale organizzazione, ma che si aggiunge a questa; e dalla quale discendono diritti del tutto simili da quelli discendenti dalle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza europea (diritto di circolazione, diritto di partecipare alle elezioni nello Stato di residenza, diritto all'assistenza diplomatica e consolare nei paesi nei quali non sono presenti rappresentanze diplomatiche e consolari dello Stato nazionale della persona).

E parallelamente, il solo atto comunitario nel quale la cittadinanza europea fosse concepita in modo più avanzato dell'attuale era il progetto di Trattato del 1984, cioè un progetto fortemente orientato in senso federale. L'articolo 3 del citato progetto, infatti, affermando che la cittadinanza europea comportava la partecipazione alla vita politica dell'Unione, il godimento dei diritti riconosciuti dall'ordinamento comunitario e il rispetto delle disposizioni di tale ordinamento, faceva discendere dallo status di cittadino una serie aperta di diritti e doveri, come avviene negli ordinamenti nazionali.

2. *Volontà popolare e Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.*

La situazione descritta non avrebbe subito dei mutamenti radicali con l'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, né li subirà con l'entrata in vigore del futuro Trattato di riforma.

Le disposizioni relative alla cittadinanza europea sono rimaste, in effetti, sostanzialmente invariate. E, d'altro canto, le uniche disposi-

zioni relative alla partecipazione dei cittadini alla vita dell'Unione che si collocano al di fuori delle disposizioni sulla cittadinanza (designazione del Presidente della Commissione e iniziativa legislativa popolare) non modificano in modo sostanziale il ruolo dei cittadini rispetto ai Trattati esistenti.

Per quanto riguarda la nomina della Commissione, l'articolo I-27 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa stabiliva che il Presidente della Commissione (che fino a questo momento è designato dal Consiglio a maggioranza qualificata e sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo) fosse proposto dal Consiglio europeo al Parlamento europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo stesso, e fosse eletto da quest'ultimo a maggioranza dei membri che lo compongono. Ora, questa nuova formulazione della procedura di nomina della Commissione non cambia il fatto che il Presidente della Commissione non viene scelto dalla maggioranza politica che ha vinto le elezioni europee, ma dal Consiglio europeo (cioè dagli Stati membri), che si limita a tenere in considerazione i risultati delle elezioni del Parlamento. Inoltre, gli altri membri della Commissione sono scelti, come avviene oggi, dal Consiglio in accordo con il Presidente della Commissione designato. Si tratta dunque di una procedura che non comporta l'attribuzione ai cittadini del potere di scegliere, attraverso il Parlamento europeo, i membri della Commissione.

Per quanto concerne, poi, il potere di iniziativa legislativa popolare, l'articolo I-47 si limitava a prevedere che dei cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possano prendere l'iniziativa di invitare la Commissione a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione. Si tratta, dunque, semplicemente del potere di sollecitare, in modo non vincolante, il potere di iniziativa legislativa, che resta solidamente nelle mani della Commissione, cioè di un'istituzione priva di legittimazione democratica.

Ora, l'assenza di cambiamenti importanti per quanto riguarda il ruolo dei cittadini si spiega sulla base del fatto che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e a maggior ragione il futuro Trattato che lo sostituirà, non modifica la natura dell'Unione: quest'ultima rimane un'organizzazione internazionale priva di un governo responsabile davanti ai cittadini e di competenze in materia di politica estera e di difesa e di politica economica e fiscale. Questi poteri, che rappre-

sentano le manifestazioni tipiche della sovranità, restano nelle mani degli Stati, con la conseguenza che l'Unione resta incapace di prendere le decisioni fondamentali per la vita dei cittadini stessi².

Le conseguenze di una simile debolezza delle istituzioni europee sono particolarmente gravi per il fatto che anche gli Stati nazionali europei hanno progressivamente perso la capacità di prendere simili decisioni, o quanto meno decisioni che abbiano un certo grado di effettività. È evidente, infatti, che molte questioni dalle quali dipende il benessere delle persone e molte scelte fondamentali per la loro vita (basti pensare al problema della tutela dell'ambiente) si collocano ormai in una dimensione che va al di là dei confini degli Stati nazionali europei, e non possono essere affrontate con gli strumenti e le risorse a loro disposizione. Cosicché, da un lato la cittadinanza nazionale si indebolisce perché di fatto non è in grado di dare corpo al potere dei cittadini di determinare le scelte fondamentali per la vita della comunità nazionale stessa, dall'altro, parallelamente, la cittadinanza europea non può supplire a queste carenze perché non esiste un vero potere politico a livello europeo³.

Le conseguenze di tale contraddizione possono essere molto gravi. Pur essendo infatti determinata dall'inadeguatezza delle *dimensioni* della democrazia e della cittadinanza, essa rischia addirittura di portare a una crisi di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato e della democrazia tout court.

3. *La necessità di superare il quadro attuale.*

Nel dibattito politico attuale l'urgenza di trovare una reale soluzione a questa situazione di impasse non sembra essere chiaramente percepita. In effetti, il dibattito si concentra soprattutto su piccoli aggiustamenti da apportare ai Trattati esistenti e sul contenuto che dovrà avere il futuro mini-trattato.

La politica dei piccoli passi, del gradualismo, che ha caratterizzato il processo di integrazione europea a partire dal fallimento della CED e che sembra essere l'unica via oggi presa in considerazione dai governi nazionali e dalle istituzioni europee, necessita tuttavia di due presupposti per poter funzionare. Il primo è costituito dal fatto che esista un obiettivo finale comune e condiviso da tutti gli Stati verso il quale il processo deve tendere (nel caso del processo di integrazione europea, la creazione di uno Stato federale). Il secondo è che esistano dei piccoli passi ulteriori da compiere prima di giungere all'obiettivo finale stesso.

Oggi in Europa entrambi i presupposti sono venuti a mancare. Non esiste infatti più un obiettivo comune condiviso da tutti gli Stati: se all'inizio del processo di integrazione la volontà di impedire lo scoppio di un'altra guerra attraverso la creazione di una Federazione europea era condiviso dai sei Stati fondatori, oggi dell'Unione europea fanno parte paesi, come la Polonia, che rifiutano apertamente e con forza tale prospettiva. E non esistono parimenti piccoli passi ulteriori che possano avvicinare all'obiettivo, bensì è necessario affrontare il grande passo finale della creazione di una Federazione europea. Le proposte di riforma della struttura dell'Unione che non si pongano nell'ottica della creazione di un potere politico a livello europeo e quindi di una cessione della sovranità da parte degli Stati membri non sono in grado infatti di fornire alcuna utile soluzione ai problemi sopra prospettati.

Un testo come il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (e a maggior ragione il futuro Trattato che uscirà dalla conferenza intergovernativa), volto ad apportare piccole modifiche ai Trattati esistenti senza affrontare il nodo della cessione della sovranità e che si colloca unicamente nella prospettiva di un'Europa a 27 o più Stati, cioè nel quadro oggi esistente, è quindi per definizione condannato ad essere uno strumento del tutto inefficace.

La stessa enfasi posta sul metodo utilizzato per adottare il testo della Costituzione, cioè sulla Convenzione, che avrebbe, secondo alcuni, rappresentato la volontà costituente del popolo europeo, va ridimensionata. In primo luogo perché la Convenzione si muoveva nell'ambito di un mandato ben preciso, fissato nella Dichiarazione di Laeken, e limitato a settori che non toccavano gli elementi essenziali della sovranità nazionale: era chiaro quindi fin dall'inizio che, attenendosi a questo mandato, i membri della Convenzione non avrebbero modificato la natura dell'Unione trasformandola in un ente dotato di sovranità. Inoltre, perché nonostante nel processo di elaborazione del testo della Costituzione sia intervenuto un organo, chiamato Convenzione, che è stato rappresentato come l'espressione della volontà costituente dei cittadini europei, si è trattato di una procedura che è semplicemente rimasta nella logica dei Trattati esistenti. In effetti il testo finale del Progetto — come era stato previsto nella Dichiarazione di Laeken — è stato poi sottoposto all'esame di una conferenza intergovernativa e sarebbe entrato in vigore solo con l'accordo di tutti gli Stati membri espresso secondo le forme previste dalle loro Costituzioni nazionali⁴.

Se quindi un processo costituente è caratterizzato dal sovvertimento delle regole precedenti e dalla presa di decisione sulla forma della pro-

pria esistenza politica, cioè comporta una rottura delle regole in vigore e si pone al di fuori di queste, cosicché la sua legittimità non può essere giudicata sulla base delle regole fino a quel momento esistenti, bisogna dire che il processo di approvazione della Costituzione europea non ha comportato l'esercizio del potere costituente da parte del popolo europeo⁵.

4. *Nucleo federale e potere costituente.*

Se quanto detto finora è vero, è necessario dunque porsi nell'ottica di una riforma dell'Unione che vada al di là del quadro attuale. In presenza di 27 Stati, tra i quali alcuni si dichiarano apertamente contrari a qualsiasi forma di integrazione politica e vorrebbero trasformare l'Unione europea in uno spazio puramente economico, è in altre parole necessario porsi il problema dell'Europa a più velocità.

Ma se è possibile parlare di cittadinanza e di democrazia solo in presenza di una comunità politica, e quindi di un potere politico che sia in grado di incarnare il potere dei cittadini di decidere del loro futuro, la prospettiva di un'Europa a più velocità non può significare altro se non la creazione, tra gli Stati che lo vogliono e che quindi accettino di cedere la loro sovranità, di un primo nucleo federale, ossia di un vero e proprio Stato, aperto a tutti gli Stati dell'Unione che in futuro vogliano entrarvi. Solo in questo modo la prima forma di democrazia e di cittadinanza realmente sovranazionale potrà trovare realizzazione.

Ma come compiere questo passo? E quale sarebbe il ruolo del «popolo» nella creazione del nuovo potere?

La prima considerazione da fare è che la creazione di un nucleo federale di questo tipo avrebbe senza dubbio i caratteri di un processo costituente. Non si tratterebbe, infatti, di una riforma dei Trattati sulla base di procedure da essi stessi previste, bensì di una rottura rispetto alle norme che regolano il funzionamento dell'Unione e la revisione dei Trattati e dell'espressione della volontà di collocarsi al di fuori del quadro esistente creando un nuovo ente dotato di sovranità.

L'individuazione del titolare del potere costituente e la definizione delle modalità attraverso le quali esso potrebbe manifestarsi assumono però in questo caso un carattere particolarmente problematico.

La riflessione sull'esercizio del potere costituente da parte del popolo si concentra infatti essenzialmente sulla storia degli Stati europei, nei quali i processi costituenti hanno comportato la sostituzione, su uno stesso territorio, di una forma di governo a un'altra. Nell'ipotesi, in-

vece, di creazione di un nucleo federale tra alcuni degli Stati membri dell'Unione europea, la difficoltà risiederebbe nel fatto che in questo caso si tratterebbe di creare una nuova entità statale su un territorio fino a quel momento sottoposto a più sovranità nazionali distinte.

Se dunque l'individuazione del potere costituente e la configurazione di un soggetto chiamato «popolo» che sarebbe titolare dello stesso costituisce già di per sé un problema alquanto complesso, nel caso della creazione di un nucleo federale su un territorio prima suddiviso in più Stati nazionali, tale difficoltà si accrescerebbe ulteriormente.

In effetti, come è stato sottolineato, «le peuple ne préexiste pas au fait de l'invoquer et de le rechercher: il est à construire»⁶; in altre parole, l'esercizio del potere costituente da parte del popolo presuppone che il popolo stesso abbia coscienza della sua esistenza politica⁷, cosa che nel caso di creazione di uno Stato federale a partire da più Stati sovrani distinti non è affatto evidente. A meno di non accogliere infatti una nozione etnica di popolo, a mio parere non condivisibile, si può dire di essere in presenza di un'entità avente tale nome solo quando esiste un progetto politico, dei valori, nei quali i soggetti che compongono il popolo si identificano; ma tale progetto deve appunto preesistere perché il popolo possa identificarsi in esso.

È inutile sottolineare che la creazione di un nucleo federale tra alcuni degli attuali Stati membri dell'Unione europea avrebbe un'importanza storica fondamentale, e per realizzarsi dovrebbe necessariamente godere del sostegno popolare. Ma il popolo europeo prenderà realmente coscienza di sé se non si limiterà a dire «no» alla struttura di potere esistente (un'Unione europea incapace di agire), bensì sarà chiamato a confrontarsi con una nuova e differente forma di organizzazione del potere⁸; se dunque ci sarà qualcuno che proporrà la creazione di un nucleo federale e prenderà l'iniziativa di creare questo nuovo Stato.

Questo soggetto è probabile che sia costituito da quegli Stati, o da alcuni degli Stati, che hanno deciso, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, di creare la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, l'Euratom e la Comunità economica europea. Si tratta infatti degli unici Stati dell'Unione europea che hanno concepito il processo di unificazione europea come un processo volto a rendere impossibile lo scoppio di nuove guerre sul suolo europeo attraverso la creazione di uno Stato federale. E si tratta parimenti di quegli Stati che hanno sempre svolto un ruolo trainante nel processo di integrazione. Solo se questa iniziativa avrà luogo il popolo potrà intervenire sostenendola negli Stati che

l'hanno proposta ed esercitando una pressione sui governi negli Stati che sono rimasti al di fuori dell'iniziativa, e potrà scegliere i suoi rappresentanti in un'Assemblea costituente.

Ma bisogna che questo si verifichi prima che sia troppo tardi. In effetti, se tra alcuni Stati membri non si troverà una soluzione alla crisi attuale dell'Unione europea e l'Unione rimarrà, com'è oggi, un'organizzazione sempre meno in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini, il consenso di questi ultimi nei confronti del processo di integrazione europea si dissolverà rapidamente e scomparirà ogni prospettiva di costruire un'Europa unita, con la conseguente trasformazione degli Stati europei in satelliti di qualche superpotenza mondiale. L'assenza di dimensione politica dell'Unione, e quindi la sua capacità di prendere decisioni esclusivamente tecniche, porterà infatti inevitabilmente a compimento il processo di burocratizzazione dell'Unione europea già in atto, e accrescerà la sensazione dei cittadini di subire le decisioni di organi privi di reale legittimazione.

Al contrario, la prospettiva di dar vita a uno Stato federale dotato di competenze limitate, ma di tutti i poteri necessari per rispondere ai bisogni dei cittadini, permetterebbe di rafforzare il sostegno popolare nei confronti del progetto europeo e costituirebbe la base perché il popolo eserciti effettivamente il suo potere costituente.

NOTE

¹ Articolo 19 TCE: «1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato lo giustifichino. 2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 190, paragrafo 4, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

² Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa stabilisce che la politica economica e fiscale rimane nelle mani degli Stati membri e non crea alcuna politica estera e di difesa comune, limitandosi ad affermare che «la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali» (art. I-41, par. 2) e che «gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire agli obiettivi definiti dal Consiglio» (art. I-41, par. 3) (si tratta dunque di forze militari degli Stati membri, che essi mettono volontariamente a disposizione dell'Unione).

³ V. Jürgen Habermas, «Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe», in Jacques Lenoble, Nicole Devandre (a cura di), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Parigi, 1992, pp. 17 e segg., spec. p. 32.

⁴ Nella Dichiarazione relativa alla ratifica della Costituzione, allegata al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si prevedeva che, se nei due anni successivi alla firma della Costituzione i quattro quinti degli Stati avessero ratificato la Costituzione stessa e uno o più Stati avessero avuto delle difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione sarebbe stata decisa dal Consiglio europeo. Ma il problema è che il Consiglio europeo decide all'unanimità ed era pertanto impossibile che tutti gli Stati membri decidessero che la Costituzione entrasse in vigore solo tra gli Stati che l'avevano ratificata. In ogni caso, comunque, anche l'entrata in vigore della Costituzione tra un numero limitato di Stati non avrebbe dato vita a un nucleo federale tra questi, dal momento che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non comporta la sostituzione dell'Unione europea con un vero ente dotato di sovranità.

⁵ Secondo Carl Schmitt, *Verfassungslehre*⁶, Berlino, 1983, non si può definire potere costituente il potere, regolato e attribuito da una norma costituzionale, di modificare le disposizioni della Costituzione. Si tratta in effetti, in questo caso, di un potere limitato, che non può far saltare il quadro della disciplina costituzionale esistente, sulla quale tale potere si fonda. Descrivendo l'esperienza americana, Bruce Ackermann (*We the People. Foundations*, Cambridge-Londra, 1991, pp. 167 e segg.) sottolinea che, solo sei anni dopo l'approvazione degli Articles of Confederation, «after a short summer of secret meetings, thirty-nine 'patriots' at the Convention were not only proposing to destroy the initial hard-won effort. They were also claiming authority, in the name of the People, to ignore the rules that the Articles themselves laid out to govern their own revision. The Articles explicitly required the agreement of thirteen states before any constitutional change was enacted, yet the Founders declared that their new Constitution spoke for 'We the People' if only nine states give their assent».

⁶ Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, Parigi, 1994, p. 18. Come sottolinea Edmund S. Morgan, *Inventing the People*, New York - Londra, 1989, p. 153, «before we ascribe sovereignty to the people we have to imagine that there is such a thing, something we personify, as though it were a single body, capable of thinking, of acting, of making decisions and carrying them out, something quite apart from government, superior to government, and able to alter or remove a government at will, a collective entity more powerful and less fallible than a king or than any individual within it or than any group of individuals it singles out to govern it».

⁷ Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 114.

⁸ Secondo Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 120, nei momenti critici il «no» di un popolo nei confronti di una costituzione esistente diviene chiaro solamente in quanto rifiuto, mentre la volontà positiva rimane incerta.

Globalizzazione, diritto internazionale, popolo e Stato

THOMAS SCHMITZ

I. L'ordine mondiale degli Stati.

Immaginiamo la visita di un gruppo di extraterrestri (professori di diritto provenienti da un'altra galassia) che si propongono di studiare il sistema giuridico del nostro pianeta. Scoprirebbero presto che l'ordine mondiale di questo pianeta si basa su un principio formale fondamentale, valido in ogni angolo del globo e mai messo seriamente in discussione: il *principio dello Stato territoriale*.

Perfino nell'era della globalizzazione, dal punto di vista giuridico l'umanità non è unita, ma divisa in circa 200 comunità distinte (popoli). Queste ultime costituiscono entità di governo indipendenti (sovrane), conosciute come «Stati». Ad ogni Stato è assegnata una porzione definita della superficie terrestre (territorio dello Stato): su tale territorio lo Stato ha il potere esclusivo di governare (potere statale), ma il suo potere non può estendersi al di là di tale limite. In questo rudimentale ordine mondiale, basato sul diritto internazionale pubblico, il concetto di potere pubblico si riferisce essenzialmente al potere che un'entità sovrana esercita sul territorio di cui ha il controllo, cioè al governo di uno Stato sul proprio territorio. Potrebbero esserci altre autorità che esercitano un potere su di un territorio, ma un potere sovrano — non delegato e non dipendente — può essere posseduto solo dagli Stati. Inoltre, ogni Stato può determinare la propria organizzazione e può esercitare o delegare il proprio potere come vuole, con l'unico limite di alcune restrizioni di scarsa importanza imposte dalle norme internazionali di jus cogens.

Il termine giuridico usato per descrivere la particolare situazione dello Stato è *sovranità*. La sovranità non è una condizione, ma una conseguenza legale dell'esistenza di uno Stato nell'accezione del diritto internazionale pubblico. Essa è l'*illimitata capacità giuridica, non derivata ed indipendente, di agire negli affari interni ed internazionali*. Nei

processi di integrazione sovranazionale essa rimane inalterata — fino al momento in cui, se mai tale momento arriverà, gli Stati coinvolti trasferiranno la propria statualità all'organizzazione di cui fanno parte, che allora li sostituirà in quanto Stati.

La sovranità è assoluta; così come è concepita dal diritto internazionale, essa è inseparabile dalla statualità. Può perciò essere trasferita come un tutt'uno, in blocco con la statualità. Alcuni colleghi che si occupano di diritto europeo hanno sviluppato idee di sovranità «condivisa», «divisa» o «sospesa», ma queste idee sono solo sogni. Sogni che, tra l'altro, gli europei non potrebbero realizzare per conto proprio perché la preconditione sarebbe costituita dal cambiamento dei fondamenti dell'ordine giuridico mondiale attualmente esistente.

L'ordine mondiale degli Stati potrebbe sembrare datato o addirittura ridicolo nel XXI secolo, ma è tuttora vigente. Così i ricercatori alieni sarebbero delusi: il bel pianeta azzurro non possiede quella bellezza omogenea e coerente che appare da lontano.

II. Lo Stato nazionale e la sfida della globalizzazione e della georegionalizzazione.

Per lungo tempo, la suddivisione della Terra in Stati (che si è fondata essenzialmente sull'ideologia dello Stato nazionale) è stata accompagnata da un *atteggiamento mentale centrato sul singolo Stato nazionale*. Ogni Stato si è concentrato per conto proprio sulla soluzione dei propri problemi, e una cooperazione responsabile con altri Stati si è sviluppata lentamente solo durante la seconda metà del XX secolo, quando è divenuto evidente che i problemi stessi stavano assumendo una dimensione globale.

Oggi, è ovvio che lo Stato nazionale, con poche eccezioni, è fuori dal tempo in un numero crescente di aree. Il commercio globale, le comunicazioni globali, lo sviluppo di nuove tecnologie e di infrastrutture tecnologiche, la prevenzione di epidemie globali, l'inquinamento, l'immigrazione, il crimine organizzato, il terrorismo diffuso in tutto il mondo, e adesso la minaccia di cambiamenti climatici formano un'impressionante lista di problemi che i singoli Stati non possono più risolvere. Per svolgere le proprie funzioni con un successo paragonabile a quello dello Stato nazionale tradizionale del XIX e della prima parte del XX secolo, lo Stato del XXI secolo dovrebbe probabilmente avere almeno 300 o 400 milioni di abitanti.

III. La crescita di una forma di organizzazione sovranazionale in Europa.

Inizialmente, molti europei considerarono la creazione di un grande Stato federale europeo, sul modello di quello americano, come una risposta adeguata alle nuove sfide. L'attaccamento alla vecchia ideologia dello Stato nazionale sovrano era però troppo forte. Così, gli Stati nazionali dell'Europa occidentale cercarono un'altra soluzione: fondarono istituzioni sovranazionali alle quali trasferirono diritti sovrani, mettendole così in condizione di esercitare il loro potere direttamente sui cittadini e sulle autorità degli Stati membri.

Tra queste, furono create tre organizzazioni sovranazionali tra loro correlate, le Comunità europee, pensate per consentire un'integrazione su un piano più generale degli ordinamenti dei loro Stati membri. Esse furono riformate diverse volte, combinando sempre più intensamente l'elemento sovranazionale e quello federale. Il Trattato di Maastricht le ha trasformate nell'Unione europea, con l'aggiunta di due «pilastri» addizionali fondati sulla cooperazione intergovernativa, cosicché è ora divenuto molto più difficile capire la natura di tale organizzazione.

Considerate le sue caratteristiche peculiari¹, è preferibile classificarla come un nuovo tipo di comunità statale, che è appropriato chiamare *unione sovranazionale*, e che può essere definita nel modo seguente: una unione sovranazionale è un'organizzazione internazionale creata con lo scopo di integrare, che tende ad evolvere continuamente, che è concettualmente aperta a compiti di ogni tipo e che realizza la sua funzione integratrice principalmente svolgendo un'ampia varietà di compiti attinenti la sfera pubblica negli Stati membri². L'unione sovranazionale è una *nuova forma di organizzazione, indipendente, distinta dalle altre organizzazioni conosciute dal diritto internazionale pubblico*. Si è sviluppata come specifica forma di organizzazione prevista per la transizione dallo Stato nazionale ad un possibile futuro Stato fondato su civiltà e valori comuni (*Kulturkreis-Staat*)³. È situata entro il triangolo formato da un'organizzazione internazionale, una confederazione e uno Stato federale. La sua natura duale di entità che non è uno Stato, ma assomiglia a uno Stato, ha molteplici conseguenze nei campi del diritto e della teoria politica. Per esempio: chi è «il popolo» in questa unione simile a uno Stato, ma che non è uno Stato?

IV. *I concetti di popolo, sovranità popolare e democrazia nei processi di integrazione sovranazionale.*

Fin dall'inizio, la democrazia è stata una questione spinosa nel processo di integrazione europea. Secondo la teoria politica occidentale o «teoria generale dello Stato» (Allgemeine Staatslehre, théorie générale de l'Etat), ogni esercizio di un potere pubblico deve essere *legittimato democraticamente*, cioè legato al popolo. Ma a quale popolo o a quali popoli, e in che modo? Secondo la teoria generale dello Stato, la sovranità all'interno dello Stato, che deve essere nettamente distinta dalla sovranità *dello* Stato, deve risiedere nel popolo. Ma come applicare questo concetto a un'unione non-Stato, ma simile a uno Stato? Più di cento pubblicazioni si sono occupate di questi problemi nel corso degli anni Novanta⁴. Non posso commentare questo ampio dibattito nel mio breve intervento, ma vorrei proporre un approccio particolare⁵.

1. Il deficit democratico nel processo di integrazione sovranazionale.

Innanzitutto, bisogna ammettere che il processo di integrazione europea ha creato un deficit democratico. Durante gli anni Novanta, molti costituzionalisti hanno mal giudicato o sottostimato il problema, limitandosi a dedurre la legittimazione democratica delle istituzioni europee da quella dei parlamenti e dei governi nazionali.

Naturalmente, esiste una «catena di legittimazione» ininterrotta tra le istituzioni e i cittadini. Tuttavia, in un'entità democratica che governa, sia essa un'unione sovranazionale o uno Stato, sono importanti non solo l'esistenza, ma anche l'*intensità* della legittimazione democratica, che dipende dal *grado di mediazione*. La decisione di un parlamento eletto gode di una maggiore legittimità di quella di un governo collegato indirettamente al volere del popolo. Ecco perché la maggior parte delle costituzioni richiede un atto del parlamento per l'assunzione di decisioni politiche essenziali.

La posizione del Parlamento europeo è però ancora debole. Perfino secondo il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, esso non avrà il potere di portare avanti le sue proposte contro il volere della Commissione e del Consiglio. Il Consiglio, che è legittimato molto indirettamente, rimane invece l'istituzione più potente. In teoria, i governi nazionali ivi rappresentati sono responsabili di fronte ai parlamenti nazionali; tuttavia, dato che le decisioni del Consiglio sono spesso il risultato di complessi negoziati oppure accordi complessivi le

cui singole parti non sono modificabili, a quanto mi risulta, in 50 anni di integrazione europea non c'è stato un singolo caso in cui un governo nazionale sia stato fatto cadere a causa del suo comportamento nel Consiglio. Al contrario, di fatto, il ruolo dei parlamenti nazionali è spesso ridotto a quello di «ufficiali esecutori» del volere dei governi imposto loro attraverso il Consiglio. In molti casi, i governi nazionali in collaborazione hanno preso in Consiglio decisioni che non sarebbero riusciti a far passare in patria, senza incontrare o incontrando poca resistenza da parte del Parlamento europeo. Di solito usiamo i termini di «deparlamentarizzazione» e di «governamentalizzazione» per descrivere questo fenomeno, ma possiamo chiamarlo anche il *governo dei governi*.

2. La necessità di adattare — non di abbandonare — i concetti della teoria generale dello Stato nei processi di integrazione sovranazionale.

Per trovare soluzioni appropriate ai numerosi problemi che accompagnano l'integrazione europea, non dobbiamo abbandonare i concetti tradizionali della teoria generale dello Stato, ma adattarli con cura alle peculiarità dell'integrazione sovranazionale.

Lo stereotipo comune che l'UE non è, non sarà e non dovrà mai diventare uno Stato federale è pericoloso perché offre una facile giustificazione per mettere in secondo piano nel processo di integrazione i valori e le idee fondamentali dell'Europa. Lo stesso vale per lo stereotipo dell'Unione europea come entità sui generis, che non è altro che una capitolazione della scienza.

L'Unione europea potrà essere la prima nel suo genere, ma non sarà l'ultima. Già oggi, con l'Unione africana, esiste un'organizzazione che è stata costituita per seguire prima o poi l'esempio di quella europea come seconda unione sovranazionale, e ce ne saranno altre in altre parti del mondo. Certo, l'Unione non è uno Stato. Ma è vicina ad esserlo e quindi, per così dire, *altrettanto pericolosa di uno Stato*. Se l'analizziamo a fondo, troveremo che potrebbe esserci un momento nel quale è nell'interesse dei nostri comuni valori passare da una forma dinamica di organizzazione rappresentata dall'unione sovranazionale ad un più stabile Stato federale. E scopriremo che, nella maggior parte dei casi, è più opportuno trasferire ed adattare le idee a loro tempo sviluppate a proposito degli Stati piuttosto che quelle sviluppate a proposito delle organizzazioni basate sul diritto internazionale pubblico. Dobbiamo insomma completare la teoria generale dello

Stato con un nuovo capitolo che contenga una *teoria generale dell'unione sovranazionale*⁶.

3. L'esistenza di un popolo a livello dell'Unione europea.

Nella teoria generale dello Stato, la nozione di «popolo» svolge un ruolo importante. Si ha difficoltà tuttavia a pensare ad un «popolo europeo» anche all'alba di una costituzione europea. L'idea di un popolo transnazionale sembra ancora avventata — finché questo popolo transnazionale non si dichiara come nazione (e qui si ritorna ai vecchi concetti). Per di più, l'idea di un popolo senza uno Stato come fenomeno giuridico e filosofico è incompatibile con il modo di pensare tradizionalmente orientato verso lo Stato. Infine: un popolo europeo non entrerà in competizione — o addirittura non soppianderà — i popoli degli Stati membri?

No, non lo farà, se, con un approccio funzionale, adattiamo la nozione di popolo ai concetti di statualità aperta (offene Staatlichkeit)⁷ e sovranazionalità. Dobbiamo sbarazzarci dei nostri pregiudizi storici, etnocentrici e culturali creati dalla dottrina della nazione (come nazione culturale, «Kulturnation»). Per la scienza giuridica, è decisiva non una nozione di popolo etnologica, cultural-antropologica o storica, ma una *nozione di popolo normativa, che deriva dalla teoria generale dello Stato*. «Popolo» è il termine che designa una comunità umana che appartiene ad una data entità di governo. Tradizionalmente, intendiamo il popolo di uno Stato come la comunità dei cittadini dello Stato, che lo sostiene e ne è responsabile. Esso può essere basato su di un'omogeneità etnica o culturale, su di una lingua o una storia comuni, ma non si tratta di un elemento necessario. È il vincolo formale della comune cittadinanza sotto la stessa entità di governo che unisce i singoli a formare un popolo. Così come la cittadinanza nazionale unisce i cittadini di uno Stato nel popolo del loro Stato, la cittadinanza dell'Unione (art. 17 sgg. Trattato EC) unisce i cittadini dell'Unione nel popolo dell'Unione europea. Non è necessario fare riferimento a radici comuni nell'antichità, nel cristianesimo, nell'illuminismo e in una cultura occidentale antica di 2000 anni per provare l'esistenza di un popolo europeo. Tuttavia appare chiaro che, per la scienza giuridica, *non esiste un «popolo europeo» come tale*, ma solo il popolo di una particolare entità di governo europea. Per ricordare un'altra conseguenza, attualmente i cittadini svizzeri non fanno parte del popolo europeo, nonostante tutti i loro stretti legami etnici, culturali e storici.

Ma anche questo approccio formale e funzionale non può fare del tutto a meno di qualche criterio di coesione materiale (sostanziale). Per essere sicuri che la nozione di popolo e la realtà non vadano ciascuno per conto proprio, è necessario un correttivo legato a fatti sociologici: deve esserci la volontà di vivere insieme nella comunità in questione. Nel caso dell'Unione europea, questa volontà è emersa dalle procedure democratiche di ratifica dei Trattati istitutivi e di adesione.

4. La pluralità di popoli nel sistema a molti livelli del XXI secolo: popolo dell'Unione, popolo dello Stato e popolo della regione.

I sostenitori della prospettiva tradizionale legata allo Stato nazionale potrebbero preoccuparsi: se esiste un popolo europeo, che ne è dei popoli degli Stati membri? Come abbiamo visto sopra, gli Stati non hanno rinunciato alla loro statualità e la loro sovranità è intatta. Perciò non v'è motivo di pensare che i loro popoli siano scomparsi. Tuttavia, bisogna adattare la teoria generale dello Stato alle *complesse manifestazioni del potere pubblico nel sistema di governo a molti livelli del XXI secolo*: così come esiste una molteplicità di entità di governo che esercitano il proprio potere su diversi livelli geografici (unione, Stato, Stato federato/regione, comune, ecc.), esiste anche una *molteplicità di popoli*. Ciascuna entità di governo che costituisce la rappresentanza dei cittadini al suo livello geografico è sostenuta dal proprio popolo. I diversi popoli sono contenuti verticalmente l'uno nell'altro, come le loro entità di governo. Così esiste un popolo catalano entro il popolo spagnolo (e non in alternativa ad esso), un popolo bavarese entro il popolo tedesco, un popolo sud-tirolese entro il popolo italiano e tutti fanno parte del popolo europeo. Ciascuno di questi popoli svolge al proprio livello le funzioni che sono assegnate «al popolo» dalla legge e dalla scienza giuridica.

Si può parlare a questo proposito di *nozione funzionale di popolo*. Lo stesso individuo è parte del popolo catalano e di quello spagnolo, di quello bavarese e di quello tedesco, di quello sud-tirolese e di quello italiano e tutti sono infine parte del popolo europeo. E tutto questo rimarrà anche in caso di trasformazione dell'Unione europea in uno Stato federale, perché in questo caso cambierà non l'esistenza, ma solo lo status dei vari popoli. Adottando una nozione funzionale di popolo, insomma, la transizione ad una statualità europea appare molto meno minacciosa. La molteplicità di popoli richiede una *identificazione multipla (cumulativa)* dei cittadini con le varie entità di governo alle quali appartengono, ma questo accade già nella pratica.

Per quanto riguarda le conseguenze sulla statualità e sulla sovranità, è ovvio che i diversi popoli non sono completamente uguali. La situazione giuridica di un'unione sovranazionale, di uno Stato e di una entità di governo sub-nazionale (Stato o regione) è diversa, e ciò influenza la situazione, il ruolo e le funzioni dei corrispondenti popoli. Per esempio, il popolo dello Stato o i suoi rappresentanti possono decidere di eliminare delle entità sub-nazionali, eliminando di conseguenza i corrispondenti popoli anche come entità giuridiche. Se sciolgono l'unione, anche il suo popolo scomparirà. Finché l'Unione europea non sarà trasformata in uno Stato federale europeo, il popolo europeo non potrà assicurare da sé la propria esistenza. Perciò, non dovremmo parlare di «popolo» in generale, ma di «popolo dell'Unione» («peuple de l'Union», «Unionsvolk»), «popolo dello Stato» («peuple de l'Etat», «Staatsvolk»), o di «popolo della regione» («peuple de la Région», «Regionalvolk»/«Landesvolk»).

5. La capacità del popolo europeo di esprimere una legittimazione democratica.

Nella sua qualità di popolo dell'Unione, la comunità dei cittadini dell'Unione europea può essenzialmente svolgere a livello dell'Unione le funzioni svolte in uno Stato dal popolo dello Stato. Lo stesso vale per i popoli delle regioni. Non c'è bisogno di concetti dubbi del tipo «catalani parte del popolo spagnolo» o «bavaresi parte del popolo tedesco» per spiegare la legittimità democratica delle politiche della Generalidad de Cataluña o dello Freistaat Bayern. La capacità di dar origine ad una legittimazione democratica non è un privilegio dei popoli degli Stati o nazioni: è il compito dell'*insieme dei cittadini che devono sostenere e prendersi la responsabilità delle decisioni della loro entità di governo*. La gran parte dei fondatori della teoria democratica, come per esempio l'Abate Sieyès, non esiterebbe a trasferire le idee a loro tempo sviluppate per lo Stato (la sola forma di organizzazione che allora avesse importanza) alla nuova forma di organizzazione sovranazionale costituita dall'Unione europea.

La *diversità di lingua* non compromette la possibilità di democrazia, ma può costituire un serio problema nell'*esercitarla*. Un discorso democratico che supera le barriere linguistiche deve essere sostenuto da complesse misure di natura tecnica ed organizzativa; tuttavia con i moderni mezzi di comunicazione, come la TV multicanale o i siti Internet multilingui, ciò non costituisce un problema di possibilità, ma

di buona volontà. Sotto questo aspetto, l'Unione europea che un tempo era all'avanguardia con il suo server Internet multilingue «Europa» ha fatto un considerevole passo indietro dopo l'allargamento.

Gli attuali Trattati non fanno uso del potenziale di legittimazione del popolo europeo. Non prevedono referendum europei ed istituiscono un Parlamento formato, secondo l'art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dai «rappresentanti dei popoli degli Stati». In pratica il Parlamento europeo potrebbe agire in modo diverso, ma in teoria non rappresenta il popolo europeo. Il Trattato costituzionale consente però una diversa interpretazione. Secondo il suo art. I-20 (2), il futuro Parlamento europeo sarà infatti composto da «rappresentanti dei cittadini dell'Unione». È presente inoltre anche un altro aspetto: l'iniziativa dei «cittadini» [art. I-47(4)] che richiede un milione di sostenitori in un numero significativo di Stati membri.

6. Il primato della legittimazione democratica delle decisioni europee da parte del popolo europeo.

L'esistenza di una fonte di legittimazione a livello dell'Unione modifica necessariamente il ruolo dei popoli degli Stati membri. Essi conservano la propria funzione all'interno dei rispettivi Stati e non perdono la loro capacità di legittimare le misure dell'Unione. Ma, come sopra ricordato, è importante l'intensità della legittimazione democratica. Tale intensità dipende dal grado di mediazione, ma anche dalla *prossimità dei fatti e dei problemi (Sachnähe) al popolo che fornisce la legittimazione*. Dal punto di vista della teoria democratica, esiste un *primato generale della legittimazione da parte del popolo dell'entità di governo che agisce*, perché questa comunità è la più direttamente coinvolta, può con maggior facilità trovare una decisione appropriata, dipende fortemente da un'ampia accettazione della decisione e sarebbe più gravemente danneggiata da una decisione sbagliata. Qui, il rischio che interessi particolaristici di un diverso livello geografico corrompano la decisione è minore. Il popolo europeo ed i suoi rappresentanti saranno i più idonei a perseguire un *interesse pubblico europeo*, che è qualcosa di più della somma dei singoli interessi nazionali degli Stati membri.

Perciò il Parlamento europeo, inteso come rappresentante del popolo dell'Unione, dovrebbe avere un ruolo di guida nel processo democratico, compresa la procedura legislativa. Una più forte partecipazione dei parlamenti nazionali, come suggerito da Giscard d'Estaing,

potrebbe fornire una legittimazione complementare, ma non rappresenta una alternativa. Inoltre, l'introduzione di *referendum europei* potrebbe rafforzare nei cittadini europei la coscienza della loro *diretta* responsabilità nei confronti dell'Unione. Il nuovo istituto dell'iniziativa dei cittadini (art. I-47) è un primo passo nella giusta direzione.

7. Il ruolo dei popoli degli Stati membri nel processo di integrazione sovranazionale.

Nel complesso processo di integrazione sovranazionale, i popoli degli Stati hanno ancora un importante ruolo da svolgere. A fianco del loro tradizionale ruolo all'interno degli Stati, essi danno un *contributo complementare* alla legittimazione delle decisioni dell'Unione, in particolare attraverso la legittimazione democratica dei rappresentanti dei governi nazionali in seno al Consiglio. Inoltre, il primato della legittimazione a livello dell'Unione si applica solo all'*azione* dell'Unione, ma non alla sua fondazione, all'attribuzione di competenze o a decisioni sulla sua struttura fondamentale. Queste sono effettuate attraverso trattati internazionali tra gli Stati membri ed incidono profondamente sul loro status legale e politico. Perciò, per queste decisioni basilari, è necessaria una legittimazione da parte dei popoli degli Stati o una doppia legittimazione.

8. Il ruolo del popolo europeo e dei popoli nazionali nella creazione di una costituzione europea.

Un problema particolare è quello della definizione del ruolo dei diversi popoli nella creazione di una costituzione europea. Secondo la teoria costituzionale, una costituzione democratica deve essere basata sul «potere costituente» del popolo; in pratica ciò è di solito garantito da un referendum costituzionale. Tuttavia, in un'unione sovranazionale un «potere costituente» non è possibile: la fonte suprema è il trattato di fondazione, e perciò la costituzione, che gode del primato, può solo avere la natura giuridica di un trattato internazionale — come nel caso del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Esso, in quanto tale, non può essere concluso dal popolo, né da quello dell'unione, né da quelli degli Stati membri, perché *il diritto internazionale riserva il potere di stipulare trattati esclusivamente agli Stati*. Nonostante nella lingua tedesca si utilizzi l'espressione *Völkerrecht*, il diritto internazionale pubblico non considera i popoli degli Stati o dell'unione come

soggetti dotati della capacità di agire. Ciò significa che la *sovranità del popolo*, nel senso di potere di decisione in ultima istanza, è *impossibile* in un'unione sovranazionale, a causa del suo fondamento internazionale. Gli Stati, invece, agiscono da soli e in piena autonomia. Possono ampiamente trascurare sia la volontà dei popoli degli Stati, sia quella del popolo dell'unione per quanto riguarda il «se» e il «come» adottare una costituzione europea. Di fronte all'esperienza dei referendum in Francia e in Olanda nel 2005, possiamo presumere che questo sia esattamente quanto è successo in un buon numero di Stati nei quali il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa non è stato ratificato per referendum, ma con un atto del parlamento.

Se insistiamo sulla sovranità e sul «potere costituente» del popolo, dobbiamo abbandonare il progetto di una costituzione europea, a meno che non si proceda alla fondazione di uno Stato federale europeo. Dal punto di vista della teoria costituzionale democratica, dobbiamo fare in modo che *la legittimazione della costituzione dell'Unione si avvicini il più possibile a quella di una costituzione basata sul potere costituente popolare*. Non può essere accettato alcun deficit di legittimazione che non sia assolutamente inevitabile a causa del carattere internazionale dell'Unione. Questo richiede una *partecipazione dominante del popolo dell'Unione* nel processo politico. Anzitutto, i rappresentanti di questo popolo devono essere predominanti nell'assemblea che prepara il progetto di costituzione; ciò non si è verificato nella Convenzione europea con i suoi 84 rappresentanti delle istituzioni nazionali e i 18 rappresentanti di quelle europee (senza un singolo rappresentante del popolo eletto direttamente). In secondo luogo, questo popolo deve essere attivato attraverso un *dibattito costituzionale*, sovranazionale e multilingue, *esteso all'intera Unione*, come quello che in realtà ha accompagnato il lavoro della Convenzione europea. In terzo luogo, è necessaria una decisione politica del popolo dell'Unione attraverso un *referendum esteso a tutta l'Unione*. Questo non può essere sostituito, ma potrebbe essere *accompagnato da referendum nazionali in tutti gli Stati membri*. Poiché l'adozione di una costituzione europea modifica lo status degli Stati, essa deve essere legittimata anche dai loro popoli. Se necessario, gli Stati potrebbero essere costretti a modificare la propria costituzione per consentire i referendum. La miglior soluzione sarebbe un doppio referendum che combini in un'unico atto il voto a livello nazionale e quello a livello europeo.

La procedura standard scelta per la ratifica del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (vedi art. IV-447 sez. 1) chiara-

mente non rispetta questi criteri. Perciò questo Trattato, se dovesse entrare in vigore, può essere classificato come legittimato democraticamente in modo convenzionale (come qualsiasi altro trattato internazionale), ma non come costituzione democratica nell'accezione della teoria costituzionale democratica. Esso presenterebbe una grave carenza in termini di legittimazione; non sarebbe tuttavia la prima costituzione ad avere questa caratteristica.

V. Verso una legittimazione democratica globale nell'era della globalizzazione?

Possiamo trasferire le idee qui presentate a livello globale? È concepibile che la globalizzazione crei non solo un mercato globale, ma anche un «popolo globale» che offra una legittimazione ad un'entità di governo mondiale?

La risposta a prima vista è «sì», ma in realtà è negativa: ciò a cui mi riferisco riguarda il popolo di un'organizzazione fortemente integrata. L'unione sovranazionale comporta una *stretta comunità di responsabilità e di solidarietà* che assomiglia alla comunità di destino (Schicksalsgemeinschaft) evidente nello Stato. Se una simile organizzazione nascesse a livello mondiale, essa avrebbe il proprio popolo globale. Ma questo è improbabile per il prossimo secolo. Le numerose organizzazioni internazionali e sovranazionali, compreso il WTO (e la NATO), non hanno come obiettivo l'integrazione, ma servono agli Stati membri come strumenti specializzati che li aiutano a svolgere le loro funzioni statali. Nemmeno l'unica organizzazione mondiale *generale*, le Nazioni Unite, è un'organizzazione di integrazione: essa non unisce i cittadini degli Stati che ne fanno parte in una nuova comunità politica mondiale. Tra l'altro, la nozione di «popolo» non solo esprime gli stretti legami all'interno della comunità interessata, ma serve anche a delimitarla rispetto alle altre — funzione che è stata importante negli Stati nazionali.

Perciò la cooperazione internazionale può solo essere legittimata indirettamente dai popoli degli Stati attraverso i parlamenti ed i governi nazionali. Considerando l'alto livello di mediazione ed il fatto che molti governi rappresentati nelle istituzioni internazionali non sono per nulla legittimati democraticamente, tale legittimazione è debole. Al momento, è difficile immaginare che organizzazioni come l'ONU o il WTO divengano mai organizzazioni democratiche. Dovremmo quindi evitare di cercare di applicare ad esse concetti derivati dalla teoria ge-

nerale dello Stato, come popolo, democrazia (o perfino costituzione). Una simile operazione non adatterebbe questi concetti alle condizioni del XXI secolo, ma li danneggerebbe. Popolo e democrazia non sono privilegi degli Stati, ma sono riservati ad organizzazioni di integrazione che uniscono i cittadini coinvolti in una nuova comunità politica.

NOTE

¹ Caratteristiche particolari contraddistinguono l'Unione europea come entità di governo, rendendo possibile l'introduzione di una nuova categoria nella tassonomia esistente. La caratteristica più importante è lo status dell'Unione come organizzazione sovranazionale il cui scopo è l'integrazione. Alcuni Stati si sono uniti in un'organizzazione a lungo termine e di carattere generale, riconoscendo che essa ha un valore in sé stessa per quanto riguarda il futuro. L'Unione assicura la sua funzione integratrice soprattutto svolgendo compiti nella sfera pubblica attraverso l'esercizio di un *potere sovranazionale*. Essa fornisce tuttavia anche il quadro istituzionale per la cooperazione intergovernativa formalizzata ed istituzionalizzata ed ha a disposizione un territorio in relazione al quale vengono emanate le norme attraverso le quali si realizza l'integrazione. In quanto organizzazione generale di integrazione, l'Unione offre anche un quadro concettuale adeguato per compiti di ogni tipo in qualsiasi sfera politica. La qualità dinamica dell'Unione la contraddistingue sia dai tipi tradizionali di organizzazione internazionale, sia dallo Stato.

² Thomas Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, pp. 163 e segg.

³ Thomas Schmitz, *Op. cit.*, pp. 220 e segg.

⁴ Si vedano le citazioni in Schmitz, *Op. cit.*, pp. 94 e segg., in particolare i lavori di Kaufmann, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997, e di Stentzel, *Integrationsziel Parteiendemokratie*, 2002. Si veda anche Augustin, *Das Volk der Europäischen Union*, 2000 (sul problema dell'esistenza di un popolo europeo).

⁵ Si veda anche una trattazione più dettagliata in T. Schmitz, *Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne*, RDP 2003, pp. 1709 e segg.; *Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union*, *Europarecht* 2003, pp. 217 e segg.

⁶ Esistono già pubblicazioni sull'argomento. Vedi in particolare von Bogdandy (a cura di), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2002; dello stesso, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999; dello stesso, «Die Europäische Union als supranationale Föderation», in *Integration* 1999; dello stesso (ed.), *Die Europäische Option*, 1993.

⁷ Vogel, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, 1964, pp. 42 e segg.; Hobe, *Den offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998; Kaufmann, *Juristenzeitung*, 1999, pp. 814 e segg. usa il termine «statualità integrata» (integrierte Staatlichkeit).

NOTIZIE SUGLI AUTORI

CHRISTOPHE CHABROT, Professore di Diritto pubblico, Université Lumière, Lione.

ERICH RÖPER, Professore onorario presso l'Università di Münster.

GIULIA ROSSOLILLO, Professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

THOMAS SCHMITZ, Professore DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) presso l'Università della Lettonia, Riga.

INDICE ANNO XLIX (2007)

EDITORIALI

<i>Energia: il «tempo» della transizione verso le fonti rinnovabili e la questione del potere europeo</i>	pag.	3
<i>L'eredità di Mario Albertini</i>	»	75
<i>Sovranità e popolo europeo</i>	»	155

SAGGI

JEAN-MARIE LE BRETON, <i>Gli Stati disuniti d'Europa nel mondo di oggi e di domani</i>	»	12
GUIDO MONTANI, <i>L'approccio ecocentrico allo sviluppo sostenibile. Ecologia, economia e politica</i>	»	24
NICOLETTA MOSCONI, <i>Mario Albertini teorico e militante</i>	»	77
MARIO ALBERTINI, <i>Le radici storiche e culturali del federalismo europeo</i>	»	125
CHRISTOPHE CHABROT, <i>Alla base della democrazia europea</i>	»	159
ERICH RÖPER, <i>Il superamento dello Stato nazionale. I popoli europei e gli Stati nel XXI secolo</i>	»	180
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo</i>	»	196
THOMAS SCHMITZ, <i>Globalizzazione, diritto internazionale, popolo e Stato</i>	»	207

NOTE

<i>L'avanguardia europea (Frédéric Le Jehan)</i>	»	61
--	---	----

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 2003

Editoriali

La strada della pace.

Per un Patto federale tra i paesi fondatori.

Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

Saggi

Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.

Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

Note

Perché ripartire dai paesi fondatori.

Il benevolent Empire e l'Europa.

Strategia costituente e gradualismo costituzionale.

I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.

L'Islam e l'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier.

Anno 2004

Editoriali

Il declino dell'Europa.

L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.

Oltre lo Stato laico.

Saggi

Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.

Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.

Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

Note

La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea.

Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.

La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

Il federalismo nella storia del pensiero

La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

Anno 2005

Editoriali

Francesco Rossolillo.

Il no di Francia e Olanda a questa Europa.

Il problema della difesa europea e il nucleo federale.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il rivoluzionario.

Ugo Draetta, Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica.

Guido Montani, Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea.

Note

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica.

La crisi delle Nazioni Unite.

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Altiero Spinelli.

Anno 2006

Editoriali

Problema energetico e nazionalismo economico.

L'eredità di Altiero Spinelli.

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea.

Saggi

Tommaso Padoa-Schioppa, L'Europa della Malinconia.

Sante Granelli, La crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa.

Altiero Spinelli, Manifesto dei federalisti europei.

Giulia Rossolillo, Nucleo federale e Unione europea.

Note

La Cina, il Mercosur e una assente: l'Europa.

Flessibilità e coesione. La logica e i tranelli dell'integrazione differenziata.

Trent'anni fa

Mario Albertini, Elezione europea, governo europeo e Stato europeo.