

**Antonio Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino, il Mulino, Bologna, 2014 (parte seconda)***

di Francesco Gui

Vale sicuramente la pena di riprendere l'analisi del volume in oggetto, garantendo peraltro in anticipo una maggiore laconicità rispetto alla prima parte della recensione, uscita sul numero n. 35 di questa rivista.

In proposito, le pur rinnovate espressioni di stima per la preveggenza, e competenza, e originalità, dell'autore si ripropongono ancor più convintamente nel commentare il saggio che apre la terza parte della raccolta, intitolato "Alle soglie della Convenzione" e risalente al 2002. Per non dire della fitta serie dei contributi successivi. Questi ultimi risultano dedicati sia alla fase preparatoria della Convenzione incaricata di redigere lo sfortunato trattato costituzionale; sia al testo da essa prodotto (con i ritocchi della immancabile Conferenza intergovernativa che lo licenziò definitivamente); e sia infine all'esito riduzionistico sottoscritto dai governi con il trattato di Lisbona del dicembre 2007, per giungere poi, quarta e ultima parte (2009-'14), ai convulsivi dilemmi del presente.

C'è veramente molto da imparare e da riflettere immergendosi nelle pagine di chi davvero la conosce lunga la storia, oltretutto in punta di diritto, avendo dimestichezza tanto con i giuristi medievali che con la Corte costituzionale tedesca dei nostri giorni. Tornando alla fase preparatoria della Convenzione, definita "l'occasione storica per la messa a punto, attraverso un approfondito dibattito pubblico, di un modello costituzionale finalmente adeguato al futuro del nostro continente" (p. 266), di sicuro Padoa-Schioppa offre l'occasione al lettore per una meditata e sistematica ricognizione dell'intera problematica, concettuale e valoriale, connessa all'entità Unione europea. Al tempo stesso consente un confronto puntuale fra il quadro che potremmo dire "ottimale" da lui delineato (con qualche nostro rilievo) e quanto si sarebbe successivamente realizzato alla fine del tormentato percorso fra Convenzione, trattato-costituzionale di Roma del 2004 e trattato di Lisbona. Con in più, si è detto, gli sviluppi dell'oggi.

Da notare, qualora qualcuno non lo ricordasse, che la Convenzione era dotata di forte legittimazione politica e istituzionale, in quanto composta di rappresentanti dei parlamenti europeo e nazionali, dei governi e della Commissione. Pertanto essa risultava più incoraggiante in senso federalista (e

che dire della denominazione philadelphica?) rispetto alle mai dismesse conferenze intergovernative incaricate della redazione e delle successive riformulazioni dei trattati comunitari e dell'Unione (pag. 333).

In sintesi, quanto ai **principi** del "modello costituzionale" poco più sopra evocato, essi si trovano così elencati:

- Unità istituzionale, da fondare sulla Carta dei diritti "azionabile" davanti alla Corte di Giustizia (pag. 266). Al qual proposito si può osservare, preveggenza dell'autore, che la Carta dei diritti, già approvata a Nizza, avrebbe definitivamente trovato posto, con Lisbona, all'interno dell'assetto istituzionale dell'Unione. Non solo, perché anche i tre "pilastri" separati ereditati da Maastricht (comunitario, politica estera e di sicurezza comune, affari interni e giudiziari) sarebbero stati unificati già alla Convenzione, sia pure mantenendo numerosi ambiti riservati al voto unanime degli Stati. Sul punto va notata però una maggiore cautela divinatoria del saggista.
- Sussidiarietà e proporzionalità: da leggere le pagine appassionate e piuttosto ricorrenti in tema di sussidiarietà, "verso l'alto e verso il basso" (dalla sovranità da affidare all'Onu, con norma costituzionale sostanzialmente analoga all'art. 11 della costituzione italiana, alle competenze riconosciute ai diversi poteri e livelli decisionali, fino a quelli più vicini al cittadino, anche al fine di tutelare locali diversità di consuetudini ed esperienze). Per l'autore, infatti, come si apprende più volte dalle sue pagine, l'identificazione esclusiva dello Stato con la nazione e l'attribuzione della sovranità *superiorem non recognoscens* (anche *inferiorem*) a questa sola entità è da rifiutarsi decisamente. Da meditare in proposito anche sul concetto di "federalismo competitivo" per quanto riguarda le competenze concorrenti fra Unione e Stati membri (pagg. 268-69), nonché sulla "peculiarità" dell'erigenda federazione. Prima nella storia a nascere per libera volontà di Stati nazionali preesistenti, essa va dotata di poche competenze esclusive e di molte concorrenti, fra cui la difesa stessa, in forza di una "capillare" sussidiarietà (pag. 325 e segg.).
- Legittimazione democratica: da basare sul "principio fondamentale per il quale il referente costituzionale di ultima istanza è il popolo, che si esprime attraverso il voto a suffragio universale diretto, nell'ambito delle diverse cerchie istituzionali". Il che comporta, a livello dell'Unione, la centralità del Parlamento europeo e la messa in guardia nei confronti di tesi politologiche sostenitrici della

democrazia “competitiva”, piuttosto che “rappresentativa”, considerata da taluno ormai in crisi, specie a livello dell’Unione (p. 269). Ma vedi anche a p. 270 la proposta, in base alla sussidiarietà, di sottrarre all’europarlamento europeo la legislazione minuta per lasciare ad esso soprattutto le decisioni di fondo, la “decisione per principi”, in codecisione con il Consiglio, affidando invece al livello nazionale e subnazionale l’attività più operativa e minuta. APS mostra di credere infatti ad un’Unione con un bilancio o con apparati amministrativi adeguati sì, ma non da classica grande potenza. Stante il dato, come accennato, che “l’Unione europea è il primo esempio nella storia di un’integrazione fra Stati nazionali avvenuta per consenso”, senza guerre o ragioni dinastiche, ciò “impone di mantenere agli stati, nel governo dell’Unione, una serie di prerogative superiori - quantitativamente e qualitativamente - rispetto a quelle proprie di altri modelli federali” (pag. 279). Non solo, ma si vedano ancora, alla pagina successiva, i suggerimenti su come affidare intere “classi di decisioni” ad associazioni di categoria o a decisori indipendenti. Un punto che rimanda alle ricorrenti asserzioni del giurista medievista per le quali andrebbero rivalutate anche la dottrina e le consuetudini come fondamento del diritto, stante la “crisi” di un certo modello illuminista (pag. 327).

- Equilibrio dei poteri e delle funzioni: l’autore mostra di preferire la legittimazione del presidente e dei membri della Commissione - l’organo “responsabile quanto meno di una quota importante delle funzioni esecutive dell’Unione” (pag. 272) - mediante il voto del Parlamento, a sua volta legittimato dall’elezione da parte dal “popolo” europeo. Sconsiglia invece, come già ricordato, le proposte di elezione universale diretta del presidente, a causa del rischio di “contrapposizioni nazionali”, oltre agli “ostacoli linguistici”.
- Principio maggioritario: nel contesto di un equilibrio di poteri fra Consiglio e Parlamento, la proposta risulta quella di generalizzare le decisioni a maggioranza nel Consiglio (europeo e dei ministri) “in tutte le materie e per tutte le questioni di competenza dell’Unione”, pur nella consapevolezza dei rischi di “tirannia delle maggioranze”, ma anche di “tirannia della minoranza”. Riaffermazione assai netta: “solo chi accetta di venire messo in minoranza accetta davvero l’Unione” (pag. 273). Allo stato, le varie misure di riforma disposte successivamente dai governi non avrebbero fornito una risposta soddisfacente, sia pure

acconsentendo, come prefigurato dall'autore, ad una concezione di maggioranza qualificata tanto per Stati che per popolazione, a conferma dell'importanza del principio rappresentativo (pag. 275). Peccato soltanto che in questo modo, come da noi già accennato nella prima parte della recensione, i Consigli avrebbero finito per recepire un più rigoroso principio di rappresentatività per popolazione rispetto al Parlamento europeo, benché espressione per eccellenza della sovranità popolare. Da annotare infine, per quanto a questo punto risulti cosa ovvia, il deciso rifiuto da parte di APS del riconoscimento del diritto di veto. La sua sequenza di scritti, evidentemente poco ascoltati dai governi della Ue, ne richiede instancabilmente la soppressione.

Passando ora alle **istituzioni**:

- in tema di Consiglio europeo, colpisce un poco, o comunque è utile apprendere, che l'autore lo considerasse anche per il futuro come presidenza collegiale e organo di impulso politico "primario" dell'Unione. Personalmente spereremmo piuttosto in uno sprone dei partiti e delle loro rappresentanze parlamentari, con esecutivo connesso. Quanto alla presidenza del consesso, l'auspicio era che, quand'anche restasse a rotazione semestrale (ma sappiamo che è diventata stabile per 2,5 anni e rinnovabile una sola volta), i paesi più piccoli potessero accorparsi in gruppi regionali, in modo da rendere meno dilazionato nel tempo l'avvicendamento dei più grandi (p. 276). Un consiglio utile, pensando anche ad altre sedi e circostanze.
- per il Consiglio dei ministri, risultava indispensabile farne la rappresentanza permanente degli Stati - con ministri delegati *ad hoc*, se possibile vicepresidenti dei rispettivi Consigli dei ministri nazionali - quale organo di codecisione legislativa dell'Unione, e senza poteri esecutivi. Al Parlamento europeo doveva essere assicurato, con procedure semplificate, e il più possibile votando a maggioranza semplice, un vero potere di codecisione, anche sul bilancio e sulla fiscalità, secondo quanto in effetti almeno in parte ottenuto dalla vagheggiata "Costituzione" dell'Unione, nonché in merito alle modifiche di questa o dei trattati (pag. 277).
- La Commissione, notevole preveggenza, veniva prefigurata con un presidente eletto dal Parlamento e con preannuncio delle candidature (*Spitzen...*) in campagna elettorale. Quanto al numero dei membri della stessa, gli Stati non potevano pretendere di averne sempre uno ciascuno. Eppure, come si sa, anche oggi nulla è

cambiato in proposito, essendo stata aggiornata la rotazione paritetica (vedi altri dettagli). All'esecutivo dell'Unione dovevano restare i poteri di iniziativa legislativa e di controllo del rispetto dei Trattati (oggi messo in discussione), nonché competenze estese al secondo e terzo "pilastro" (poi, si è detto, soppressi) ove delle azioni comuni venissero affidate alla Commissione "dai Consigli europeo e dell'Unione" (tutto da riscontrare con una certa attenzione, pag. 278). In più, un vicepresidente della Commissione eletto dal Consiglio europeo e confermato dal Parlamento (non il contrario) diveniva il Mr./Mrs. Pesc (Politica estera e di sicurezza comune) dell'Unione.

- Per la Curia, o Corte di giustizia della Ue, le venivano affidate anche funzioni di controllo di costituzionalità riguardanti l'Unione, insieme a competenze giurisdizionali per l'osservanza del principio di sussidiarietà, magari integrandola nell'occasione con membri nominati dalle corti costituzionali nazionali.

Interessante annotare ancora che, negli auspici in spirito spinelliano dell'autore, l'approvazione della prossima "Costituzione" europea (o trattato costituzionale che si sarebbe poi detto), ovvero la sua entrata in vigore per tutti gli Stati membri doveva essere tale qualora una maggioranza superqualificata degli stessi l'avesse ratificata. Emancipandosi insomma dal principio di unanimità. In subordine, chi non intendesse ratificarla, e non accettasse nemmeno di restarle soggetto, non perdeva comunque l'*acquis* comunitario, mediante accordo specifico. L'ottimo sarebbe stato un referendum europeo di ratifica, con clausole accluse (da valutare nei dettagli, p. 279). La maggioranza superqualificata, con effetti validi su tutti i membri, doveva valere anche per le modifiche alla futura "Costituzione". Per quelle minori sarebbero bastate procedure semplificate.

Assai interessante, infine, lo strumento con cui modificare l'entità del bilancio dell'Unione: ovvero mediante "assise", o Stati generali dell'Unione, composti da rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Un bilancio da tenere comunque "enormemente al di sotto del livello raggiunto dal bilancio degli stati federali oggi esistenti" (pag. 280; ovvero 3% del Pil, comprese le spese militari, pag. 350). Cui va accompagnata, non meno significativa, l'asserzione secondo la quale le amministrazioni nazionali restavano chiamate al ruolo di "terminali esecutivi delle decisioni della Commissione", in analogia con quanto accade nella repubblica federale tedesca. In sostanza, ruoli e modi della sussidiarietà interna tutti affidati alla "libera potestà dei singoli stati" (ivi).

Come procedere poi lungo il percorso, laddove alcuni Stati risultassero più renitenti di altri? Risposta: o con il solito *opting out*, già sperimentato, predisponendo le istituzioni a funzionare a “due velocità”; oppure con un nuovo trattato fra “chi ci sta”, rispettando comunque l’*acquis* anche degli altri. Dopodiché, nei due casi, quando si tratta di ambiti decisionali da tutti condivisi, le istituzioni operano con la partecipazione di tutti; negli altri, a decidere all’interno di Parlamento e Consiglio sono soltanto i rappresentanti dell’unione più “stretta”, mentre Commissione e Corte di giustizia “assumono anche i compiti derivanti dal nuovo assetto” (p. 282). Al riguardo viene comunque da osservare che non sarà facile seguire questo schema finché il principio “one state, one chair” sarà mantenuto anche in Commissione e Corte di giustizia, con in più la proporzionalità degressiva nel Parlamento europeo. Ma non che la prospettiva risulti più semplice ove tale principio venga superato...

Parlamento europeo sul proscenio, ad ogni buon conto. Su questa istituzione APS puntava e punta immancabilmente la quasi totalità delle sue carte, in quanto espressione e fattore integrativo del “popolo” europeo, concepito quest’ultimo al di fuori delle concezioni assolutizzanti dello Stato nazione, ovvero come “una comunità che ha in comune taluni interessi e valori”, senza nulla togliere alle altre appartenenze, nazionali, regionali, locali, nonché universali (p. 283). Per queste ragioni l’autore si ergeva a difensore dell’assemblea strasburghese sia contro i tentativi del Consiglio dei ministri di trasformarsi in organo di governo, riducendo la Commissione ad un ruolo di segretariato esecutivo; sia contro l’idea di ibridare la Commissione mediante l’inserimento di ministri nazionali; sia ancora avverso l’ipotesi di conferire al Consiglio delle Regioni poteri decisionali a livello dell’Unione; o anche di procedere alla ricordata elezione della Commissione a suffragio universale diretto, esautorando così l’europarlamento; e via dicendo.

Non solo, perché la decisa tutela del Parlamento – di certo non una novità, ma vale la pena di tornarci sopra – faceva schierare il giurista contro l’ipotesi di “un nuovo organo dell’Unione costituito da delegazioni di parlamentari nazionali in luogo del Consiglio dei ministri” (pag. 282). La questione della seconda Camera, insomma, ovvero il Senato degli Stati, come negli Usa, o dei Cantoni svizzeri. Eppure, appunto, negli Stati federali classici questa seconda assemblea esiste, secondo un principio di sovranità condivisa. Condivisa fra i due soggetti collettivi: le entità statuali aderenti alla federazione - che inviano al livello superiore esponenti delle proprie assemblee rappresentative, ovvero eleggono senatori in numero eguale per ogni stato - e il popolo federale, il quale sceglie i propri rappresentanti secondo il criterio “one man, one vote”. Al qual proposito va anche rammentato che, almeno negli Usa, ai rappresentanti degli Stati vengono riservate maggiori competenze in politica estera, in quanto

competenza propria della statualità, mentre agli eletti dai cittadini va pienamente riconosciuto il principio “no taxation without representation”.

Per parte sua Padoa-Schioppa, come molti altri del resto, compreso il progetto Spinelli del 1984, risulta preferire il Consiglio dei ministri nel ruolo di camera degli Stati, rispetto all’altra opzione, quella del Senato, che parrebbe intaccare la centralità del Parlamento quale espressione trainante del popolo europeo e della sua sovranità. Un “nodo”, come già accennato, che si propone fra i più importanti e complessi della tematica in oggetto. In proposito sia consentito prendere atto, salvo errore, di una certa distanza, e solitudine, che l’assemblea strasburghese finisce attualmente per rivelare nei confronti dei cittadini elettori, specie in assenza di veri partiti europei e di una legge elettorale uniforme. Per non dire che in fondo, negli Usa, pur in presenza di una modesta partecipazione alle urne, le scadenze del *mid-term* rendono più assidua la sollecitazione dei cittadini al dibattito e alle dinamiche politiche. Tant’è che un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali dell’Unione potrebbe rendere il quadro maggiormente partecipe ed animato rispetto ad oggi. Forse non a caso, la recente iniziativa della dichiarazione dei quattro presidenti delle Camere di Italia, Francia, Germania e Lussemburgo, promossa dalla presidente Laura Boldrini, si è rivelata come una delle iniziative più dinamiche di rilancio del processo che dovrebbe portare all’unione politica, se non all’Unione federale. Ma certamente la materia esige ulteriori approfondimenti, al di là dalle possibili evoluzioni autonome ed impreviste della realtà cosiddetta effettuale.

Federazione. Stato. Sovranità. Alla pag. 283 si conferma che l’Unione potrà essere uno Stato vero e proprio il giorno in cui potrà adeguatamente governare moneta, spada e toga, cose verso le quali – APS pensiero - si trova già in cammino. E si trova anche abbastanza avanti la nostra federazione *sui generis* (*sui generis* in quanto gli Stati mantengono poteri essenziali non affidati in via esclusiva all’Unione e altri vengono condivisi nel segno della sussidiarietà). Ancora nel 2003, a conferma della sua tesi, il saggista lungimirante - magari non al punto di prevedere talune esuberanze renziane - poteva infatti annotare che “le decisioni essenziali in tema di politica della concorrenza ed anche quelle relative all’equilibrio di bilancio dei singoli Stati dell’Unione sono assunte a livello europeo” (p. 328). Del resto, ulteriore asserzione d’epoca, alla fine si vedrà che sono gli Stati nazionali a non potersi più qualificare come tali, dato che già ora la sovranità negli aspetti essenziali l’hanno persa e che gli europei potranno recuperarla soltanto, sia pure non più in modo monolitico, nell’ambito dello Stato federale europeo. Asserzione dalla quale, in effetti, risulta difficile dissentire, sia pure riservandosi qualche notazione più avanti in tema di sovranità federale europea.

Bene, sintetizzate così, in maniera che speriamo minimamente soddisfacente, le premesse concettuali e progettuali offerte dall'autore, sarà possibile ora affidarsi alla potente corrente ascensionale della successione di saggi che conducono il lettore a districarsi attraverso, come già detto: le complicate vicende della Convenzione, candidata a far raggiungere alla Ue lo stato di irreversibilità (pag. 287); lo sfortunato trattato-costituzionale di Roma del 2004; il trattato di Lisbona, fino alle contingenze del presente. Su tutti i quali saggi, stante la mole e la qualità del materiale, ci si dovrà purtroppo limitare a fornire qua e là sporadiche notazioni, recependo al tempo stesso dati, suggerimenti e felici illuminazioni.

*En passant*, ma non cosa da nulla, il punto 5, alla pag. 286, recita come segue: "L'alleanza con gli Stati Uniti non può bastare. Una civiltà che non è in grado di decidere autonomamente la propria linea d'azione e di assicurare con le sue forze la propria sicurezza è destinata al tramonto". Con l'aggiunta che solo l'Europa potrà dare all'Onu e alle altre organizzazioni internazionali il sostegno e i mezzi per evitare la guerra, garantire la pace ed assicurare il benessere dell'umanità. Ecco, appunto: è opportuno che sia giunta l'aggiunta. Ora, un'Europa che si ponga l'obiettivo di decidere in autonomia la propria linea d'azione, quasi che, da *Europe puissance*, possa pensare di proporsi come potenza, per giochi di potenza, sulla scena internazionale delle potenze, ci farebbe sicuramente paura. Anche perché non riusciamo a vedere né dalle parti della Senna, né della Sprea una *leadership* talmente credibile, di natura hamiltoniana o lincolniana, la quale possa fare di quel soggetto *puissant* e dotato di potere di decisione autonoma un fattore non trascurabilmente kantiano, come tutto sommato gli Stati Uniti nella loro storia, pur con gravi limiti, pur con un globalismo egocentrico anzichenò, sono riusciti comunque a rappresentare.

Altra cosa invece credere in un'Europa conscia delle proprie colpe e consapevole di una missione di pace da affermare, in linea di massima d'intesa e in alleanza con il grande fratello, e forse restando un gradino più in basso rispetto a lui, evitando però al tempo stesso, in forza della sua unità soggiogamenti e soggezioni (intercettazioni?). Un'Europa come pacifico e responsabile fattore di progresso, di cultura, di legalità democratica, di scienza, a beneficio proprio e altrui. Oltretutto sarà proprio grazie alla precisazione di quale debba essere il ruolo della federazione europea nel mondo che si potrà giungere a mettere a punto il modello istituzionale ottimale per un'Europa non autoritativamente decisionista (presidenzialista?), nemmeno passivamente neutralista (alla svizzera?), quanto stabilmente orientata alla concertazione costruttiva. Qualcosa, in breve, collocato a metà strada. Qualcosa di consapevole, oltretutto, delle mille diversità linguistiche, religiose, istituzionali, storico-esperienziali interne al Vecchio Mondo, e proprio per questo

necessitante di una particolarmente ponderata e creativa sapienza. Sapienza anche istituzionale, necessariamente, alla quale APS contribuisce magistralmente.

Ritornando con i piedi a terra, all'epoca del saggio or ora ricordato l'autore mostrava realisticamente di temere che a porsi di traverso lungo l'auspicato percorso convenzional-costituente potesse essere soprattutto la Francia, il contraddittorio paese iniziatore del processo di integrazione europea e al tempo stesso la più "restia a compiere il passo decisivo" (p. 287). In effetti, anche in questo caso, P.-S. la vedeva lunga, così come non avrebbe esitato a rimproverare al presidente della Convenzione, l'ex presidente *gaulois* Valéry Giscard d'Estaing, parecchi scetticismi e renitenze (assai severa, tra le altre, la pag. 308). Eppure Valéry risultava fra i più europeisti... Peccato. E non meno peccato che anche l'Italia e la Germania, all'epoca apparentemente più attive e promettenti, fossero destinate a rivelare ben presto i propri mal di pancia. Tanto che ai nostri giorni, come già osservato, persino il medievalista preveggenete mostra a tratti di paventare il peggio. Salvo però far affidamento, a ragione, su un'onda lunga che risente sì del freno degli ostacoli, ma con una spinta notoriamente tale da portarsi ogni volta un poco più avanti.

Riprendendo le nostre "tappe e svolte", a partire dal saggio n. 17, per chi voglia documentarsi dettagliatamente sulle innovazioni e sulle occasioni mancate della Convenzione, ovvero sugli aspetti essenziali del progetto di "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", approvato in luglio 2003, ebbene su tutto questo (pagg. 289-311), come sui documenti successivi, il volume risulterà davvero utilissimo. Impossibile peraltro seguire in questa sede i singoli nodi e snodi, ma indispensabile farlo per chi voglia documentarsi in argomento.

Da non dimenticare mai, ad ogni buon conto, che dal lavoro della Convenzione era emerso il traguardo fatidico di "Costituzione" per l'Ue, sia pure "una" e non "la", e per quanto introdotta con trattato, non mediante assemblea costituente. Nel 2004 la dizione sarebbe stata mantenuta, peraltro mutando il verbo "istituisce" in "adotta".

A sorvolo di pennuto, fa piacere che un discreto attestato di merito (pag. 309 e seguenti) si trovi conferito a Giuliano Amato, sostenitore già da vicepresidente della Convenzione della personalità giuridica dell'Unione, in un quadro istituzionale unico. Il fine, tra l'altro, era di consentire la rappresentanza unitaria europea nelle sedi internazionali, tipo il Fondo monetario internazionale, come recentemente proposto dalla presidenza Juncker. Per parte sua, la Convenzione veniva accusata dall'autore di aver prodotto un profilo istituzionale ancora imperfetto, "per quanto concerne sia la capacità di decidere, sia la capacità di agire, sia la legittimazione democratica delle decisioni, sia

l'evoluzione costituzionale futura". Ciononostante, attenendosi sempre al testo, l'introduzione delle cooperazioni "rafforzate" (e di quelle "strutturate" per la difesa), non rinnegata neanche a Lisbona, apriva la strada ad ulteriori evoluzioni, compresa la messa in marcia di quel "nucleo duro", di cui per la verità ancora oggi si attende la netta epifania, nella convinzione, propria di APS, che l'Europa delle "due cerchie" risulti a dir poco inevitabile. E in effetti, Cameron imperversante...

Tecnicismo "costituzionalistico" comunque inguaribile, seppur lungimirante, quello del nostro mentore? Tutt'altro: in un succoso articolo del 2003, destinato ai lettori de «La Stampa», egli interveniva in merito al noto preambolo del trattato, a proposito del quale si dibatteva se vi dovesse comparire o meno il fattore identitario delle radici giudaico-cristiane dell'Europa. Il preambolo, come è noto, ed è vicenda non poco intrigante, si sarebbe alla fine ridotto al pressoché nulla, causa l'incapacità dei contraenti di trovare qualcosa di genetico-valoriale da esibire in comune al resto del mondo.

Quale allora in proposito la posizione del saggista, esplicitamente affascinato dalla cultura cristiana, la cui matrice riconosce emergere in "larga parte dei valori enunciati nelle moderne costituzioni" (p. 313)? Per non dire del principio della separazione tra sfera temporale e spirituale, cosa che, a suo avviso, nessuna delle altre religioni, dall'ebraica alla bizantina, all'islamica avrebbero sviluppato in modo paragonabile. Con tutto ciò, sempre a parere di APS, un eventuale riferimento nella "Costituzione" della Ue al cristianesimo come "fondamento vitale" della civiltà europea, benché "ineccepibile" dal punto di vista storico, rischiava di trasformarsi in "affermazione di una identità culturale per così dire esclusiva o privilegiata". Infatti la piena libertà di pensiero e di religione costituisce anch'essa aspetto essenziale della civiltà europea. Per cui, consiglio di APS, meglio non rischiare che nella Costituzione, o trattato costituzionale europeo, qualcuno finisse per non identificarsi, in quanto diversamente o per nulla credente. Giacché "la fede si propone e non si impone".

Sempre per tenersi ai livelli alti, il saggio successivo, ancora del 2003 e comparso nei «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», si confrontava con la problematica dell'identità storica e attuale dell'Unione. Tema possente e controverso, su cui si registra una reticenza addirittura colpevole a livello ufficiale. Tanto per dire, come recentemente denunciato dai giovani federalisti ai parlamentari europei, persino l'autopresentazione ufficiale dell'Unione, nell'apposito sito offerto al mondo intero, si propone talmente timida e neghittosa da ricorrere alla definizione di "partnership", foss'anche "unica nel suo genere".

La Ue dunque come una delle tante organizzazioni internazionali fra stati eterogenei, fosse pure con qualche vezzo in più delle altre, come sembrerebbe dedursi dal sito internet brussellese? O invece come una vera federazione in formazione? La risposta, ricorrente nel volume e orientata alla prospettiva "costituzionalistica", è già nota e scontata. Meno ovvie le considerazioni che portano l'autore a sostenere la sussistenza storica di una realtà europea con caratteri unitari fin dal Medioevo, laddove soltanto dopo la Rivoluzione francese si sarebbe affermata una sacrale identificazione fra Stato, patria e nazione, fino a giustificare la morte di milioni di combattenti e cittadini, pur di salvare ogni zolla del suolo nazional-statale.

A ben vedere, la storia del diritto dei diversi ordinamenti territoriali europei - detto assai più esaurientemente di quanto qui riassunto - risulterebbe talmente interconnessa da costituire in realtà un'unica storia (pag. 318). Succose pagine davvero, ricche di seppur sintetici dati e notazioni, che spaziano dalle istituzioni comunali e cittadine alla disciplina del patriziato, al diritto comune, alle dottrine illuministiche e via a seguire, sino alla dettagliata esposizione di quanto ad oggi acquisito, nonché dell'ancora acquisibile (meglio: acquisendo) da parte dell'attuale federazione *in fieri*. Ma quante volte ricorre poi la notizia che sin dal conclave dell'a. D. 1179 fu la maggioranza qualificata a venir riconosciuta come strumento principe per consacrare il successore di Pietro? Davvero parecchie.

Planando nuovamente a livello tecnico, il campanello d'allarme tintinna a pag. 324. Sempre in quel saggio del 2003, l'ipotesi di un presidente del Consiglio europeo "stabile", cioè non a rotazione, oltre che istituzionalmente distinto dal presidente della Commissione, veniva considerata dall'autore come pericoloso fattore di potenziale diarchia, a tutto scapito dell'unità di indirizzo dell'Unione. Di fatto le cose sarebbe andate esattamente nel modo temuto, con qualche scapito, obiettivamente, della centralità del signore di palazzo Berlaymont. In verità, il trattato di Lisbona avrebbe per lo meno mantenuto la possibilità di attribuzione dei due ruoli alla stessa persona. Cosa che il saggio comunque perorava. Tuttavia anche questa soluzione, sia consentito annotarlo, potrebbe indebolire il profilo del signore suddetto: questi risulterebbe infatti come portavoce di un consesso intergovernativo pur trovandosi alla guida di un esecutivo a vocazione federale. Forse al Consiglio europeo andrebbe a suo tempo assegnato uno *status* di presidenza simbolica collettiva, con poteri non molto diversi da quelli di un sovrano d'Inghilterra.

Da consultare peraltro con la dovuta riverenza anche le argomentazioni dedicate al concetto di "popolo", per il quale APS esige l'abbandono della concezione "monistica" o totalitaria che lo avvicerebbe indissolubilmente, al pari della cittadinanza o della sovranità, allo Stato nazionale signore assoluto.

Ancora la sussidiarietà, insomma. Peccato soltanto ritrovarsi alquanto impreparati in merito al *populus* di Bartolo da Sassoferrato o di Baldo degli Ubaldi, richiamati nel testo (pag. 329). Forse, a conoscerli, si sarebbe ancora meglio in grado di comprendere la fisionomia istituzionale del “popolo europeo”, fatta di sovranità popolare, equilibrio dei poteri, diritti dell’uomo, libertà religiosa, non meno di concorrenza, solidarietà, sussidiarietà, pace istituzionalmente garantita.

Tutti presupposti e valori elencati uno per uno dal medievista euro-unionista, ad avviso del quale, in tema di sovranità, ad esserne titolare in ultima istanza è il singolo individuo, il quale la eserciterebbe “liberamente e collegialmente nelle diverse formazioni e ai diversi livelli in cui si articolano le istituzioni politiche”, dal municipio all’Onu (pag. 330). Anche questo un passaggio che si raccomanda di leggere con viva attenzione. Forse un po’ ottimista, o futurista, tenendo a mente la consistenza identitaria non certo trascurabile dello stato nazionale, che lo stesso autore riconosce anche in futuro come sede di gran parte della convivenza e delle competenze politico-amministrative. Però anche questa un’assai istruttiva e solida provocazione.

Provocazione perché tocca il tema forse centrale dei nostri tempi, ovvero la cittadinanza, nonché la legittimazione delle istituzioni tanto nazionali che dell’Unione. In effetti, proprio perché la cittadinanza comporta il possesso di una frazione della sovranità collettiva, legittimante gli assetti istituzionali, concederla o estenderla un po’ liberamente, specie a chi provenga da culture/religioni diverse, o da condizioni di inadeguatezza civile, o da situazioni di evidente sottosviluppo, non rischia di risultare una minaccia? Minacciare cosa? Precisamente: la stabilità, l’affidabilità, l’efficienza, la credibilità indispensabile di quella democrazia che costituisce la base etico-fondante di tutte le nostre istituzioni.

Un tema, di sicuro, che nell’attuale periodo di intense immigrazione risulta di bruciante attualità. E che meriterebbe nel dibattito pubblico più accurate, concrete e realistiche valutazioni, sia pure non rinunciando, almeno in linea di principio, alle convinzioni affermate dal nostro. Stimolante in ogni caso che fra le righe del testo si apprenda una concezione ancor più estensiva della sovranità, spettante in ultima istanza soltanto al cittadino. Quest’ultimo la esercita sicuramente attraverso la democrazia rappresentativa ai vari livelli, ma anche, si legge, “attraverso i mercati, la democrazia diretta, la libera espressione degli interessi e dei valori” (ivi). Un complesso di facoltà e valori ereditati medievisticamente? fin dal lontano passato che si farebbe portatore proprio oggi di una più ampia concezione e di un più ricco esercizio delle libertà. Fortuna che li chiamavano secoli bui... E fortuna che c’è ancora chi li collega col presente.

Troppo lungo, ancora una volta, risulterebbe commentare a questo punto, con riferimenti ai singoli articoli, come fa sistematicamente APS, il contributo del volume dedicato al "trattato costituzionale" (formula ambigua, fuori di dubbio) che costituì il frutto del lavoro della Convenzione con i ritocchi finali, beninteso, della Conferenza intergovernativa. Vale a dire il documento destinato, dopo lunga elaborazione, al drammatico prendere o lasciare degli Stati membri e risultato vittima, come si sa, del tagliere franco-olandese (pagg. 333-68). Quanto tempo perso, in effetti! e quale contributo offerto, presumibilmente, ai successivi travagli economici e sociali dell'Unione!

In estrema sintesi, in riferimento alla Carta dei diritti inserita nel trattato, vale la pena di segnalare le seguenti sottolineature, meno scontate di altre: amplificazione del raggio di discrezionalità interpretativa dei giudici della Corte e degli ambiti di sua competenza, sino alla "violenza domestica"; affermazione del principio di solidarietà e riconoscimento della "persona", di radice cristiana; richiamo alla ragionevole durata del processo, assai importante soprattutto per il nostro paese. Mancata enunciazione, invece, del diritto alla pace, "come diritto pubblico soggettivo", anche in funzione di una possibile riforma-rilancio dell'Onu, su cui alcune proposte meritevoli di attenzione (e con il seggio permanente unico europeo sullo sfondo, pag. 338).

Ma quanto male aveva fatto la Cig, nel ritoccare il testo originale della Convenzione? Fra i rimbrotti più sentiti, il ritorno all'indistinzione tra funzioni legislative e amministrative del Consiglio dei ministri, sia pure prevedendo la pubblicità delle sedute legislative e l'esplicita enunciazione dei poteri esecutivi della Commissione. Sul tema delle presidenze si è già detto; peccato poi non aver mantenuto il numero dei commissari a 15 e basta, laddove la previsione delle rotazioni prometteva di creare tensioni fra i governi (difatti nemmeno oggi, sono state attuate); buono invece il ministro degli Esteri europeo con doppio cappello in Consiglio e in Commissione, con l'aggiunta di un servizio diplomatico alle sue dipendenze; lodevole l'introduzione del già ricordato principio della doppia maggioranza per stati (55%) e popolazione, non "popolo", al 65% nelle votazioni del Consiglio (51% e 60% aveva previsto la Convenzione, ma Spagna o Polonia dissentivano) e profittevole anche la maggioranza superqualificata, ivi compresa la gestione della minoranza di blocco.

Riprovevole invece l'ulteriore riduzione, incalzando i britannici, degli ambiti in cui era consentito decidere a maggioranza, con il risultato di sottoporre al pericolo del veto le materie più strategiche, dalle fiscali e finanziaria alla politica estera e di sicurezza (veramente soggiogata alla regola dell'unanimità), alle risorse proprie, all'armonizzazione legislativa. E in più politica sociale, commerciale, coesione e via dicendo (vedi elenco alle pagg. 341-

42). Con un modesto contentino: la possibilità di astenersi in Consiglio senza bloccare per questo una decisione a maggioranza. Altra concessione: le “passerelle”, ovvero le clausole che consentono, esclusa la difesa, di passare dall’unanimità alla maggioranza nelle decisioni sulle politiche dell’Unione, previo il consenso, naturale, doverosamente unanime del Consiglio europeo e il voto positivo dell’assemblea strasburghese. Strano però, annotava il giurista, che la presidenza italiana (il cavaliere? sempre lui?) avesse accettato all’ultimo momento la “irragionevole” facoltà concessa ad ogni singolo parlamento nazionale di smontare a suo libito la passerella, ove non la trovasse di suo gradimento.

Sempre fra i passi in avanti venivano inoltre sottolineate le cooperazioni “rafforzate” ereditate dal trattato di Amsterdam del 1997: mettevano in condizione almeno un terzo dei governi, purché con il consenso della maggioranza dei medesimi, di avviare talune politiche in comune, addirittura decidendo di passare alla gestione di tipo comunitario delle medesime, coinvolgendo così anche il Parlamento.

Ulteriore punto qualificante, oltre all’istituzione dell’Agenzia europea degli armamenti, o della difesa (l’EDA, deliberata nel 2004 stesso): la previsione della cooperazione “strutturata” permanente nel settore della difesa, seppur sottoposta in ogni passaggio, anche al proprio interno, smentendo così la Convenzione, alla regola dell’unanimità. Molto poco a che fare, ad ogni buon conto, con il ben più ambizioso progetto di difesa europea affossato dalla solita reticenza francese il 30 agosto 1954.

All’Europa dei nostri giorni, in definitiva, sempre a detta del *dominus* del volume, restava di conseguenza inappagata la possibilità di un rapporto di alleanza “alla pari” con gli Usa e in collegamento “organico” con l’Onu. Affermazione forte, poco da fare, tanto da far pensare che taluni accenti alquanto speranzosi facciano ogni tanto capolino fra le molte pagine. Un’Europa pari agli Usa, dentro la Nato beninteso, tenendo conto tra l’altro delle differenze fra paesi nucleari e non nucleari al suo interno, non è facile immaginarla. Viceversa, un’Unione in grado di scongiurare esagerazioni, sconfinamenti ed errori evidenti del grande fratello, collaborando ad assicurare la stabilità del quadro mondiale, questo sì, questo sarebbe decisamente auspicabile. Se poi sia realistico mettere a disposizione dell’Onu dei corpi di pace europei è difficile dirlo, per quanto suggestivo. In ogni caso, ad avviso di chi recensisce, resta obiettivamente urgente creare una sicura solidarietà e integrazione occidentale (avvalendosi, perché no?, anche del Ttip), con il fine di allargare l’area delle democrazie e delle tutele dell’individuo ad aree sempre più vaste. Forse soltanto in questo modo si riuscirà, anche se il tema viene

sistematicamente trascurato, ad assicurare una certa stabilità dell'intero assetto globale. Che presumibilmente rappresenta la questione centrale del nostro evo.

Quanto poi, tornando al giugno 2004 dalle parti del Colosseo, quanto poi alla *quaestio* procedurale delle possibili revisioni del trattato con aspirazioni costituzionali, la soddisfazione risultava evidente: si era mantenuta la possibilità anche per il Parlamento e per la Commissione di avanzare proposte di modifica dei patti sottoscritti, mentre al Consiglio europeo spettava a quel punto la facoltà di deliberare a maggioranza semplice la convocazione di una nuova Convenzione, seguita dal vaglio definitivo e unanime dell'immane Cig. Con la spada di Damocle tuttavia perennemente incombente, ovvio, della ratifica unanime del nuovo testo da parte degli Stati, salvo la generica facoltà conferita al Consiglio di occuparsi del caso qualora almeno quattro quinti avessero ratificato entro due anni, con gli altri rimasti invece in vario modo riluttanti.

Tutti intralci sovranisti a cui l'autore contrapponeva la proposta dell'autonoma decisione degli stati favorevoli di andare avanti in ogni caso, decidendo di considerare il trattato-costituzione come un trattato del tutto nuovo e non una modifica di quelli precedenti. Coraggiosi suggerimenti, vale la pena sottolinearlo, che potranno risultare utili anche in futuro.

Nel frattempo, pensando al nostro presente-futuro, meritava di essere evidenziata, sempre nel saggio, la possibilità di un'evoluzione delle competenze della Ue in merito alle politiche interne - ivi compresi affari di giustizia, polizia e immigrazione - con delibera unanime del Consiglio europeo, con il parere del Parlamento e della Commissione, ma senza riforma dei trattati. Peccato il solito potere dirimente dei parlamenti nazionali spuntato fuori all'ultimo, rispetto alla semplice consultazione di Commissione e Parlamento.

Al qual proposito, anche non volendo darne colpa a una certa presidenza di area meneghina, di certo un regalo così a un Victor Orban o al recente governo polacco non avrebbe rappresentato cosa da poco. Tenendo conto che con i ripieghi, seppur non enormi, introdotti in fase Lisbona, rispetto allo stesso trattato costituzionale, la regola regressiva si sarebbe ovviamente conservata.

Ma che giudizio dare sul testo approvato nel 2004? Nel complesso positivo, osservava APS, tenendo conto che l'elaborazione era avvenuta malgrado l'imponente allargamento ai paesi centro-orientali. Un aspetto che in noi, seppur detto fuggevolmente, stante il numero di Stati affluiti, di diritti di veto garantiti e via dicendo, provoca un qualche maggiore disdoro. Dopodiché aggiungeva però l'autore che il passo decisivo dell'irreversibilità dell'assetto costituzionale, sì, "costituzionale", dell'Unione non era stato compiuto. Da cui la domanda faticosa e fatale, nonché tuttora librata priva di risposta sul capo di tutti i cittadini dell'Unione: chi governa l'Europa? In effetti...

Preveggenti, senza dubbio, le esternazioni del conoscitore dei tempi bui del passato come dell'oggi. Non a caso temeva tra l'altro un esito sfavorevole delle ratifiche, *in primis* per colpa dell'Inghilterra, incline a ritirarsi dal continente, magari perché notoriamente determinata, reminiscenze storiche, a sabotare il formarsi di una potenza continentale fin dall'epoca di Carlo d'Asburgo e di Enrico Tudor. Sicché, parole del nostro: "Prima o poi l'Inghilterra dovrà decidere se proseguire sulla via dell'unione o se separarsene adottando la via meno impegnativa di una semplice associazione" (pag. 352). Anche se forse dalle parti di Londra - dove si aspettò il voto negativo francese e olandese, evitando così di prendersi responsabilità in proprio - una specie di "dentro e fuori" a discrezione è la soluzione più appetita.

Naturalmente il nodo maggiore da sciogliersi, e anche questo al saggista appariva chiarissimo, restava nella capitale francese, sede del presidente Jacques Chirac, per quanto incoraggiante eppur sempre gollista, e di quel Giscard che alla Convenzione (da leggere anche pag. 359) aveva placato parecchio i bollori federalisti. Correttamente Padoa-Schioppa osservava che la cugina d'Oltralpe non aveva ancora deciso di compiere il passo decisivo, di mettere sul piatto persino la *force de frappe*, pur di tener fede al progetto che essa stessa aveva avviato con Schuman e Monnet. Tuttavia qualche indizio incoraggiante sembrava profilarsi, non solo in Francia, ma anche negli orientamenti dell'opinione pubblica continentale. Più severo il giudizio sull'intera *leadership* politica continentale, compreso quello sul cavaliere nostro, intuibile fra le righe. Peccato soltanto che, al di là dell'esito del referendum, ancora dovessero venire i tempi di madame Le Pen. Per non dire dei populismi dilaganti al di qua e al di là delle Alpi.

Intuibile insomma la delusione del nostro all'indomani dell'increscioso pronunciamento popolare, avvenuto il 29 maggio 2005. E condivisibile anche il dito puntato contro il nuovo Mendès-France, *alias* Fabius, e soci, incaricatisi di distogliere parte della sinistra dal sostegno al trattato. Apprezzabile inoltre la perspicacia nel mettere in connessione il ripiegamento dello spirito europeo con la mancanza di quel dinamismo e di quella progettualità che caratterizza invece gli Stati Uniti, ma anche molti paesi emergenti. Eppure l'unità politica europea doveva e dovrebbe esercitare un ruolo d'avanguardia a livello mondiale, sia come modello di integrazione, sia come promotore di civiltà, di sviluppo e di progetti innovativi affidati soprattutto ai giovani. Affermazioni pienamente condivisibili e belle pagine da leggere in argomento, fra l'immagine di mollezza di Europa Venere e quella dell'Europa prefiguratrice di futuro, alla Jeremy Rifkin. Con in più il ricordo delle grandi personalità dei cosiddetti "padri dell'Europa" e forse con qualche sottovalutazione dell'apporto positivo degli Usa nella trasformazione postbellica del Vecchio Mondo da campo di macerie a

polo d'attrazione comunque irresistibile per le popolazioni e gli Stati circconvicini. Ma belle pagine davvero (tra 355 e 368).

Altrettanto coinvolgenti e ancor più impegnative sul piano culturale sono da segnalare poi quelle che compaiono subito di seguito, dedicate al tema dell'unità nella diversità; diversità da risolvere, si auspica, grazie al principio, tratto dai padri della Chiesa, del "diversi sed non adversi". Una riflessione, cioè, sul cosa significhi essere e rimanere "diversi" che spazia a grand'angolo nella storia: dal venir meno irrecuperabile dell'unità spirituale dell'epoca della *Respublica cristiana* all'emergere fra loro antagonistico di confessioni, ideologie, concezioni politiche, teorie socio-economiche e altro ancora. Tutte specificità che andavano ad aggiungersi alle mille differenziazioni interne (dalle etniche alle statuali, fino alle consuetudinarie, fra un villaggio e l'altro) producendo in definitiva una ricchezza di esperienze e di apporti da considerarsi patrimonio dell'Europa. Patrimonio sì, ma non meno fattore di tormento, alla luce dei tanti conflitti, sino alle tragiche esperienze novecentesche.

Ciononostante, sarebbe improvvido negare, sempre a parere di APS, che l'Europa costituisca una civiltà comune fin dal Medioevo, e dunque possieda anche il carattere, e la tensione dell'unità. L'economia, la società, il diritto, la cultura intesa nel senso più ampio, con i fondamenti dei quattro lasciti antichi (il pensiero greco, il diritto romano, la tradizione biblica ebraica e il messaggio cristiano), lo dimostrano con "assoluta chiarezza".

Il compito della nostra epoca risulta pertanto riconoscere e valorizzare la diversità e la pluralità, facendole coesistere in un contesto istituzionale unitario garantista per tutti, ovviamente organizzato secondo il criterio della sussidiarietà. In proposito Padoa-Schioppa si sofferma acutamente su quante scelte, anche sul piano della legislazione, o su quello giuridico e giudiziario, siano frutto di bilanciamento fra valori diversi, ma non integralmente opposti. Un vero patrimonio, appunto, la cui garanzia e la cui tutela costituisce "uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea" (pag. 374).

Resterebbe forse da valutare ancor più a fondo, sia consentito, quanto il fattore etnico-linguistico, sommato alla società di massa, abbia costituito motivo di differenziazione profonda, come per blocchi, all'interno del continente. Tanto da produrre quella carneficina novecentesca, da taluni considerata la fine dell'età moderna ed anche dell'Europa come portatore di progresso per il resto del mondo. Di certo, la tendenza ai groppi, malgrado tutto, resta tenace, minacciando nuovamente tensioni ed eccessi.

Una curiosità ulteriore ci porta poi a chiederci se ci sia pur sempre la necessità di un fattore egemonico, trainante, in qualche modo cogente, non soltanto di una serena, responsabile e paritetica concertazione, per orientare di volta in volta le scelte, ovvero i compromessi, in una comune direzione.

Qualcosa di cui anche oggi ci sarebbe bisogno, ma del quale il Vecchio Mondo, dall'età moderna in poi, non ha quasi mai goduto, cadendo piuttosto vittima degli appetiti imperial-nazionali puntualmente emergenti.

Che poi oggi l'Europa abbia bisogno di scelte comuni sui grandi temi della difesa, dell'energia, degli investimenti collettivi nelle tecnologie di avanguardia per reggere almeno al confronto con l'alleato-protettore (APS richiama il concetto di *equal partnership* a suo tempo proposto dai presidenti Eisenhower e Kennedy), oltre che con le grandi sfide mondiali, ci pare asserzione del tutto condivisibile ed auspicabile. Salvo appunto non dimenticare che il concetto stesso di Europa non risulta pienamente disgiunto dall'esperienza di quella parte di Europa a suo tempo trasferitasi al di là dell'Atlantico, per poi tornare a mettere ordine, e per tenerci sopra il pugno di velluto, una volta esplosa la grande mattanza del ventesimo secolo.

Molto suggestiva infine, anche se ormai vagamente datata, quella sorprendente segnalazione del modello Unione europea come esempio a cui guardare e da imitare per il futuro, da parte di "acuti osservatori" americani e inglesi. Alla quale attestazione di stima faceva peraltro riscontro il parere assai più contenuto di intellettuali europei, anche costituzionalisti, tra cui Dieter Grimm, convinti che l'Unione, anche in futuro, non diventerà mai una vera federazione di Stati. Una previsione pessimistica, a cui il nostro risponde appellandosi alla risorsa della sussidiarietà, di cui l'unificazione costituzionale europea costituirebbe un ulteriore valorizzazione. Riuscirebbe infatti sia a salvaguardare i processi decisionali ottimali ai livelli più vicini al cittadino, e sia, dove necessario e utile, spostandoli verso l'alto.

Di passata andrebbe anche rimuginata l'asserzione per la quale la sussidiarietà non dovrebbe venire spinta fino a consentire la nascita di nuovi Stati nazionali, per distacco da quelli vecchi, tipo la Scozia (pag. 381). Tuttavia, su questo pur importante capitolo, avendo dedicato un intervento sempre in questa rivista alla diversa identità storica degli Stati nazionali europei, con conseguenti deduzioni, è preferibile al momento soprassedere.

Meglio tornare dunque alle enunciazioni sul potenziale di promozione e di valorizzazione della diversità (meno usato il termine pluralismo) che sarebbe appannaggio specifico dell'Europa. Purché essa, beninteso, riesca a realizzare la sua unità, realmente federale e senza diritti veto, con il limite "invalicabile", sia ben chiaro, oltre il quale non si ammette la diversità: quello cioè che si riassume nella Carta europea dei diritti (pag. 382). Solo così, solo sulla base di questi valori e diritti comuni, sarà addirittura consigliato insegnare nelle scuole, pubbliche o private, ai giovani europei non meno che ai figli degli immigrati, la tutela della diversità. "I valori comuni del rispetto dei diritti umani sono la base del moderno contratto sociale" (pag. 383).

Calando di nuovo a livelli più materiali, quelli dei grovigli del conflitto quotidiano, prima di seguire l'autore nella valutazione del trattato di Lisbona, è istruttivo accompagnarlo, anno 2008, nelle distrette dei giorni successivi al "no" irlandese - ennesimo tormento o apoteosi del diritto di veto - opposto alla ratifica del trattato medesimo. Senza entrare nei particolari, è lì che viene messa a punto la possibile strategia per superare l'ostacolo esiziale ogni volta che questo si profili nuovamente all'orizzonte. Tenendo conto dell'attualità della riflessione in materia, la soluzione prospettata - al di là dei possibili recessi, *opting out* e compromessi vari - comporta il varo di un nuovo trattato fra chi vuole comunque andare avanti, mirato alla creazione del "nucleo federale". Parola grossa, indubbiamente, ma carica di potenziale. Tenendo conto, oltretutto, che all'epoca, qualora il trattato di Lisbona non fosse entrato in vigore, l'Unione si sarebbe trovata con il trattato di Nizza valido per tutti e, appunto, con l'angosciosa ipotesi di un nuovo trattato da sottoscrivere ad opera del "nucleo" dei più convinti.

Come si sa, alla fine, a seguito del secondo referendum irlandese, lucidamente previsto da P.-S., oltre che per ragionevolezza collettiva, il trattato sarebbe entrato in vigore per tutti, evitando l'eccesso di complicazioni, salvo suscitare all'Inghilterra i noti turbamenti d'attualità. Tuttavia saper valutare attentamente come e con quali limiti affrontare l'ipotesi delle due velocità, ovvero dell'Europa dei duri e quella dei meno duri, è esercizio sicuramente utile, se non altro in vista di prossime, eventuali avversità.

Certo, come sottolineava il saggio in questione, *alias* "L'Unione ad un quadrivio", resterebbe sempre possibile la via delle cooperazioni rafforzate, dei trattati *a latere* per l'eurozona, come in effetti si sarebbe proceduto più tardi con il Patto di stabilità, ed altro ancora. Tuttavia, onde evitare le incertezze dei veti e di tutto l'apparato intergovernativo, lo strumento del nuovo trattato lascia indubbiamente intravedere una risorsa alternativa. In tal caso, però, dovrà essere valutato se sia meglio farlo sottoscrivere a tutti, prevedendo gli *opting out* per i meno determinati, o piuttosto soltanto dai "duri", con le ricadute del caso. E come sistemare poi la questione del Parlamento, del Consiglio e così via? Crearne di nuovi? Poco realistico. Da valutare allora la quarta ipotesi, variante della terza, fondata sulla proposta ai cittadini europei di sostenere grandi obiettivi comuni, da raggiungere sulla base, appunto, di una doppia geometria costituzionale. Con in più l'impegno preventivo di chi fosse d'accordo nel rinunciare da subito all'esercizio del veto, in vista di un governo comune fondato, detto in sintesi, sui principi già illustrati agli esordi della terza parte del volume.

Meglio fermarsi qui, trattandosi di valutazioni ipotetiche, ma da tener presenti, come già detto, per possibili occasioni di là da venire. Poco ma sicuro,

la paura dei veti e delle convulsioni susseguenti sta bloccando da tempo, anche ai nostri giorni, l'ipotesi di una riforma istituzionale peraltro considerata indispensabile. A conclusione del saggio, APS profetizzava nuovamente lo strumento delle candidature alla presidenza della Commissione ad opera dei partiti europei in occasione delle elezioni. In più si associava ad Jürgen Habermas nel sostegno alla richiesta di un referendum europeo, in occasione delle elezioni del Parlamento, per sentire le risposte dei cittadini sulle questioni di fondo dell'Unione. Ottimismo? A quanto pare, i sondaggi, almeno allora, continuavano a dare un'ampia adesione del *demos* all'idea di una difesa e di una prospettiva di sviluppo comuni.

La terza parte del volume si conclude, sempre nel 2008, con un'ulteriore, rapida valutazione della sostanza istituzionale del trattato di Lisbona, il quale sarebbe andato ufficialmente in porto soltanto il primo dicembre 2009, per risultare a tutt'oggi, debitamente "consolidato", la carta di base dell'Unione. Da condividere, in proposito, la critica severa del metodo tradizionale degli emendamenti ai trattati precedenti, cosa che ne rende incomprensibile la lettura alle persone comuni. Non a caso, compito della Convenzione per il trattato costituzionale era stato quello di dare forma ad una normativa chiara e leggibile. Ma evidentemente le esigenze dei cittadini non erano rimaste in primo piano. Meglio appunto "consolidarlo", integrando aggiunta per aggiunta, sostituzione per sostituzione, i trattati preesistenti.

In merito poi alla sostanza, a parte l'abolizione della bandiera a 12 stelle e dell'Inno alla gioia come simboli ufficiali, l'auspicio della "costituzionalizzazione" della Carta dei diritti risultava assecondato, insieme al ricordato riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione e, importante, all'esplicita menzione del principio di democrazia rappresentativa, "che sottintende l'impegno verso una coerente applicazione del principio della sovranità popolare". Un impegno confermato anche dall'introduzione dell'Ice, ovvero del diritto di iniziativa dei cittadini europei, che obbliga la Commissione, una volta ricevuta l'istanza (purché valida, oltre che sottoscritta da almeno un milione di europei) a presentare una proposta di normativa secondo le modalità previste dai trattati UE (pag 400).

Il Parlamento vedeva inoltre ampliati i propri poteri, mentre la codecisione diveniva la procedura legislativa ordinaria dell'Unione. I parlamenti nazionali acquisivano maggior controllo sul rispetto della sussidiarietà. La Commissione avrebbe dovuto ridurre i suoi componenti passando ad un criterio di rotazione (ma si sa com'è andata). Sul voto a maggioranza qualificata in Consiglio si è già detto. Al riguardo, l'autore aggiungeva – ma la Corte costituzionale tedesca non sarebbe d'accordo – che il riconoscimento della rappresentanza per popolazione (il termine "popolo" era

stato escluso) mostrava di presupporre un'entità comune dei cittadini europei. Felicamente mantenuta inoltre la pubblicità dell'attività legislativa del Consiglio. Non esclusa peraltro la già da noi commentata possibilità che il presidente della Commissione e quello del Consiglio europeo (divenuto stabile per due anni e mezzo, nonché rinnovabile per una volta) coincidessero nella stessa persona.

Pregevole anche la fusione delle funzioni del commissario per la politica estera e del mandatario del Consiglio per la Pesc (Politica estera e di sicurezza comune) nella carica di Alto rappresentante (non ministro, come previsto dalla Convenzione) per la Pesc, con le altre prerogative già citate, oltre all'obbligo di consultare regolarmente il Parlamento europeo. Per le cooperazioni "rafforzate" si è già detto e anche per la "strutturata", che non prevede un numero fisso di paesi per porre in atto singole iniziative di coordinamento in materia di militare e di difesa.

Il Parlamento poi manteneva, e mantiene, accanto alla Commissione e ai singoli governi, il potere di iniziativa per le future revisioni dei trattati: una facoltà assai importante che potrebbe prestarsi anche oggi a pressioni dell'opinione pubblica sui gruppi e sull'assemblea, oltre che sulla Commissione, perché avviino il processo di riforma, malgrado le resistenze dei governi. Fra i quali è sufficiente la maggioranza semplice per dare avvio ad una nuova Convenzione, peraltro incaricata di decidere "per consenso" (ma è prevista una procedura semplificata di revisione, in merito alle politiche interne).

Il che nulla toglie comunque alla permanente, devastante facoltà per ogni singolo Stato membro di condannare al nulla sia il testo di un nuovo trattato che la ratifica del medesimo. Davvero incoraggiante insomma avviare un progetto di riforma per vederlo naufragare in tal modo dopo anni e anni di lavoro, come accaduto con il trattato costituzionale... In proposito restava e resta soltanto la modesta facoltà per il Consiglio europeo di valutare il da farsi nel caso che quattro quinti degli Stati ratifichino entro due anni, oltre alla seppur poco federalistica possibilità concessa ad uno Stato riluttante di uscire dall'Unione.

Per quanto attiene alle competenze del Consiglio dei ministri, moltissime materie, neanche a dirlo, rimanevano sottoposte alla minaccia del veto da parte di uno qualunque, anche insignificante, dei suoi componenti. A parziale compenso, la clausola "passerella" si spingeva fino a concedere il passaggio alla procedura ordinaria, con codecisione quindi del Parlamento, non solo per le politiche interne ma anche, notevole, in politica estera e di sicurezza. Il Parlamento deve dirsi però preventivamente d'accordo e anche ogni stato membro deve fare altrettanto: ipotesi fantascientifica, stando al giurista-saggista, tanto più che basta un singolo parlamento nazionale per mandare

tutto a carte quarantotto, anche all'ultimo momento. Viceversa, forse all'interno di una cooperazione rafforzata potrebbe magari un giorno convenirsi di superare il diritto di veto.

Incrociando le dita, insomma, così come APS le incrociava in attesa della ratifica del trattato, fortunatamente avvenuta ad un anno e oltre di distanza. Incrociando le dita, ancora, perché a questo punto, data la lunghezza della perlustrazione, sarà il caso di affidarsi eventualmente ad una successiva visitazione della quarta parte del volume, davvero denso e suggestivo, per portare a termine l'impresa fra "tappe e svolte" che si susseguono.

A proposito del qual volume e del suo oggetto di riflessione, volendo azzardare qualche stimolo critico, forse potrebbe auspicarsi una più ampia attenzione al tema dei partiti, dei gruppi parlamentari e della legge elettorale europea, promessa fin dagli esordi per garantire una procedura uniforme della consultazione continentale e mai portata a compimento. Per parte nostra, non riuscendo a immaginare l'emergere di un Hamilton o Washington europeo, salvo forse dalla Germania, dove però non si possiede abbastanza prestigio per esercitare il ruolo, si ritiene urgente individuare quale potrebbe essere il fattore in grado di farci superare una dialettica politica che ormai si manifesta sempre di più, ogni giorno che passa, quale competizione fra attori e identità nazionali.

In effetti, accanto agli impulsi provenienti da associazionismi e alle chiese, pur opportunamente evocati, la riproposizione di culture unificanti, di esperienze storiche spesso dimenticate, di lungimiranti progetti di evoluzione sociale ed economica non sarebbe da trascurare. L'emergere di partiti e relative personalità che si mostrassero consapevoli, tanto per dire, di che cosa siano stati e siano il liberalismo, il socialismo, il popolarismo cristiano, il federalismo?, potrebbe costituire un fattore unificante delle coscienze, al di sopra delle differenze etnico-nazionali, se non nazionalistiche. Sotto questo profilo, si auspica un avvicinamento, l'une alle altre, delle fisionomie ideali e organizzative dei partiti nazionali (anche delle leggi elettorali dei singoli paesi) in modo da facilitare il rafforzamento delle strutture sovranazionali. Inoltre, la costruzione di luoghi di formazione comuni, anche con il concorso di contributi accademici, al fine di sostenere orientamenti politici dalla chiara vocazione a perpetuare il disegno di rinascita maturato dopo la catastrofe della guerra mondiale, potrebbe contribuire a creare solidarietà ed identificazioni in grado di emanciparsi dal condizionamento nazionale.

Per non dire, benché risulti ovvio, ma di fatto largamente disatteso, del dovere delle istituzioni formative pubbliche e private, tanto università che scuole, di dotare giovani e meno giovani delle conoscenze essenziali per la partecipazione ad una cittadinanza europea almeno elementare. A proposito delle quali conoscenze e partecipazione, sarà decisamente sconsigliato veicolare

in esse messaggi identitari nuovamente ispirati a valori etnico-territoriali trasferiti su scala continentale. Molto più opportuno sarà patrocinare una cultura idonea al superamento, con adeguato modello istituzionale, dello schema nazionalistico-sovranoistico. Il che non esclude affatto, sia ben chiaro, fermezza di decisioni e forte senso di appartenenza.

In tutto questo, un ruolo non trascurabile potrà essere svolto, si spera, da impulsi provenienti dal nucleo dei paesi fondatori delle Comunità originarie, presso i quali sussiste obiettivamente un maggiore attaccamento e senso di responsabilità verso la costruzione comune di cui si è stati così felicemente autori dopo il disastro bellico. Malgrado le mille contraddizioni e reticenze, per non parlare delle pesanti diffidenze reciproche, si intravede tuttavia riproporsi ad intervalli regolari il riemergere di una tensione non mancare alla parola data, a rendere davvero concreto ciò che è stato promesso con convinzione, e ad opera dei propri esponenti migliori, nell'interesse di noi stessi e degli altri. Cui si affianca di volta in volta quello stimolo proveniente dall'altra parte dell'Atlantico che molto ha contato, specie all'epoca della guerra fredda, nel sospingere gli europei verso elementi di sovranazionalità, ma che si è visto riemergere anche recentemente, tanto per dire, in occasione dell'incresciosa minaccia della Grexit. Sperando naturalmente che recentissime espressioni di volontà popolare, sempre lì, in zona ovest, a pro di carismi davvero sconcertanti non ci contraddicano amaramente.

Giunti ormai a conclusione, sia consentito tuttavia avanzare qualche ulteriore considerazione dubitativa in merito ad uno degli aspetti essenziali del modello di convivenza federale proposto dall'autore, peraltro in linea di massima condiviso dall'aspirante recensore. Il riferimento è alla possibilità di conciliare quel progetto di convivenza, sostanzialmente ispirato alla tutela dei diritti umani, con la libertà di religione. Una siffatta conciliazione è di fatto realizzabile soltanto a condizione che gli adepti alle diverse fedi e confessioni non riconducano a verità assolute, divine?, le prescrizioni dei propri libri e mentori sacri, variamente interpretati e interpretanti. Sempreché ovviamente non contengano anch'esse un indiscusso messaggio di conciliazione e convivenza.

Ecco, laddove questo non accada, e purtroppo presso consistenti gruppi umani, almeno per ora, questo non avviene, allora il progetto di convivenza fondato sulla democrazia e sui diritti umani rischia davvero grosso. Presumibilmente il cristianesimo parrebbe il più incline a questa sostanziale universalizzazione, umanizzazione, laicizzazione?, del sentire religioso, fondato sul rispetto del prossimo, sulla sostanziale identificazione dell'altro con se stessi e sulla deassolutizzazione dell'appartenenza etnico-nazionale. Su altri versanti il discorso si fa invece assai più difficile. Tanto che la tutela dei diritti dovrà

essere condizionata alla salvaguardia, ovvero alla sicura accettazione da parte dei portatori della volontà generale, ovvero della sovranità legittimante l'intero sistema, delle precondizioni di tale tutela.

Ebbene, il federalismo, al di là delle prospettive e soluzioni istituzionali additate ai cittadini del mondo, non potrà non farsi carico anche di queste problematiche, affrontandole con la sensibilità e l'ampiezza di fondamenti a cui possono essere ricondotte le sue stesse origini, ben più radicate nel tempo e nello spazio di quanto non sia, oggettivamente, il pur insostituibile messaggio di Ventotene. Il federalismo come una cultura autonoma e per certi aspetti alternativa? Necessariamente. Che è compito e consapevolezza sicuramente non da poco.