

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

Parte prima

Difficile dubitare, obiettivamente, che Antonio Padoa Schioppa sia dotato di spiccate qualità analitico-divinatorie. Il suo recente volume in tema di perseguimento dell'Europa federale (con *question mark* in fondo...) invita il lettore a ripercorrere insieme la traiettoria comunitario-unione a partire dall'epoca del primo europarlamento democraticamente eletto, anno 1979, fino ai nostri giorni. Nel senso che il testo, oltre ad offrire ampi contributi di attualità, ripropone scritti dell'autore-accompagnatore usciti su «il Mulino», «Il Federalista», quotidiani autorevoli, pubblicazioni in varie lingue e molto altro ancora, a far data appunto da quel periodo.

Sicché, condotto per mano, l'ospite-discepolo avrà modo di farsi convinto *de visu*, qualora non lo fosse già prima, delle rimarchevoli doti di preveggenza (di competenza inutile dirlo) dello studioso in parola. Il quale, benché professionalmente dedito alla storia del diritto medievale, o forse proprio per questo, risulta indiscutibilmente in grado – da federalista europeo appassionato - di rivolgere uno sguardo tanto assiduo quanto perspicuo alle vicende dei nostri tempi.

Ebbene, per avere sicura conferma delle doti di prescienza - come del resto lo stesso APS ammette "con una punta di compiacimento" – ci si accomodi pure alla lettura dei primi contributi al volume. A titolo di esempio, è consigliata una sosta sul quarto dei saggi proposti, anno 1991 (in realtà scritto agli esordi del '90), per annotare con quale precisione e sicurezza l'autore argomentasse di "unione economica" e "unione politica". Per annotare, sia chiaro, non solo la capacità del nostro di prevedere che i suddetti traguardi sarebbero entrati, niente da fare, progressivamente in agenda, ma anche di prefigurare, non in solitudine, d'accordo, ulteriori esigenze e problemi destinati ad accamparsi ben presto in mezzo ai piedi del popolo europeo.

Elencava infatti l'autore: politica regionale e sociale; redistribuzione a favore dei più poveri, sussidiarietà, politica fiscale; politica dell'ambiente; ricerca e nuove tecnologie; energia. Nonché, ovviamente, aumento delle risorse proprie. Tutte materie di controversa e persistente attualità, come ognuno può constatare, tanto oggi che ieri, dalle cronache quotidiane.

Dopodiché, la chiarezza ci mette poco a risaltare ancor più sul terreno istituzionale. Carta canta, le successive evoluzioni verificatesi in tema di ruolo e poteri del Parlamento, di nomina della Commissione e via dicendo risultavano intuibili al suddetto precursore già al declinare dello scorso millennio. Con in più le “toppe” che rimanevano - e restano in buona parte a tutt’oggi - da cucire addosso all’abito costituzionale troppo, troppo succinto.

Costituzionale, istituzionale, politico. Sì, perché la ragione di così solide capacità divinatorie, come lo stesso APS lascia intendere, sta proprio nella specificità di approccio, tutta spinelliana e federalista, oltre che professionale, di cui dispone il titolare della corposa pubblicazione in oggetto (ben 500 pagine e passa). Una specificità che gli consente di discostarsi dal solito terreno, alquanto plebeo, del dare/avere – economia, crescita, finanza - su cui ci si accapiglia normalmente a proposito di UE, per rivendicare invece il primato del fattore “istituzioni”.

Di conseguenza, detto proprio in esordio del testo, nell’ottica adottata “la costruzione dell’Europa unita è vista come un processo... nella direzione di una struttura politica di impianto federale”. E questo perché, prosegue l’argomentazione, la costruzione comune è stata dotata fin dalle origini delle quattro istituzioni fondamentali (Consiglio dei ministri, Commissione, Parlamento e Corte di giustizia) che costituiscono gli aspetti tipici della statualità, in grado di evolvere, come confermato dall’esperienza, per dar luogo ad un “progressivo avanzamento costituzionale”. Tortuoso e traballante quanto si vuole, ma comunque avanzamento (v anche p. 123; più p. 217 e segg., sulla natura “politica” della “struttura” fin dalle origini).

Ecco dunque rivelata l’arma da taglio di cui APS si è avvalso per esibire tanta lucidità visiva nel corso di un buon trentennio ed oltre. *Id est* l’approccio, o taglio, appunto, “costituzionalistico”. A riprova della bontà del metodo, l’argomentazione punta sollecitamente il dito sulle vicende iniziali della costruzione comune, sottolineando come già nei primi anni Cinquanta, ai tempi della Comunità europea di difesa, lo sbocco finale, il dove si andasse prima o poi a parare, fosse già emerso assai visibile e alla fin dei conti ineludibile. Tant’è che, pur andata a catafascio la Comunità tanto di difesa che politica, pur dovendosi far nuovamente ricorso al gradualismo funzionalistico (definizione peraltro respinta nella sua accezione denigratoria, p. 219) di monnettiana fattura, il bastimento avrebbe ripreso comunque a puntare verso il polo che invariabilmente lo orienta. Del resto, non fu lo stesso Jean Monnet, qualche tempo dopo, a riportare in auge la dizione “Stati Uniti d’Europa”? E non fu Altiero Spinelli medesimo a riconoscere i meriti delle Comunità (p. 219)? In effetti sì. Talché, appunto, l’approdo finale non poteva e non può che essere uno

e uno soltanto. L'Europa federale, dalla natura eminentemente "politica, non economica" (p. 12).

Ciò detto, la finezza, pari all'onestà intellettuale, del ripercursore del trentennio post-elezione-diretta lo porta a confessare che l'intento della sua raccolta di saggi su come eravamo e come siamo – rivolta ad un pubblico più ampio dello specialistico - non è stato tanto di mera ricostruzione storica o di esternazione di sapienza giuridica. Bensì, precisamente, e la cosa di questi tempi richiede anche del coraggio, di comunicazione della "dinamica" e delle "potenzialità delle istituzioni dell'Unione europea". Con l'aggiunta di due istanze, o sollecitazioni, che riemergono puntuali in tutta la successione espositiva: ovverossia l'esigenza di una piena *democraticità* ed *efficacia* (corsivi dell'autore) dell'Unione.

Democraticità ed efficacia da raggiungere come? e soprattutto mediante cosa? Così la risposta, valida per il passato e, malgrado i progressi nel frattempo realizzati, anzi, in forza di essi, ancor più valida per i nostri giorni:

a) l'attribuzione al Parlamento europeo della piena codecisione legislativa e di un proprio potere fiscale; b) il conferimento alla Commissione di un efficace potere di governo dell'economia europea...; c) il superamento del potere di veto in entrambi i Consigli [europeo e dei ministri] (pp. 13-14; anche 130 e altrove).

Tre precise condizioni istituzionali sulle quali non c'è bisogno (altro punto di batti e ribatti) che tutti gli stati si trovino d'accordo. Basterebbe che ce ne fosse un numero sufficiente – di questi tempi si parla di Eurogruppo - per tirare gloriosamente innanzi.

Un'agenda concreta, insomma, sulla quale sarebbe davvero arduo, per chi crede all'Unione europea a vocazione federale, ivi compreso il sottoscritto, avanzare obiezioni. E che tuttavia, sempre ad avviso di chi scrive, rivela anche un certo ottimismo sulla praticabilità, *rebus sic stantibus*, o *adhuc stantibus*, della serie a), b), c) qui sopra riprodotta. Quasi da autorizzare l'ipotesi che, per una volta almeno, le facoltà perspicue dello storico del diritto, capace di guardare molto indietro per comprendere in anticipo quanto accadrà in avanti, possano risultare minimamente indulgenti verso il pungolo della speranza, a scapito della consueta, rigorosa disamina della realtà effettuale.

Beninteso, prima di proseguire va reso noto che quanto si sta per obiettare in questa sede, specie in tema di rappresentatività del Parlamento europeo, è già stato ritenuto piuttosto ininfluenza dal suddetto APS. E questo sia nel corso di amichevoli conversazioni con il sottoscritto scrivente, sia in base a quanto si legge nel volume, p. 419 e segg., sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca riguardo il trattato di Lisbona (però si veda anche a pagg. 127-128). Ciononostante, il medesimo scrivente resta convinto che l'allargamento a 28

paesi, con la vocazione ad ampliarsi ulteriormente, abbia reso la situazione complessiva un po' troppo paludosa per consentire ampie falcate sul percorso a), b), c) ove prima non vengano affrontate talune, tanto per dire, cospicue incongruenze.

Ora, e valga il vero, che in via generale, come afferma ripetutamente APS, si imponga quale dovere addirittura etico, oltre che a tutela dei legittimi interessi della maggioranza degli stati, dare un bel taglio ai diritti di veto, su questo non pare proprio si possano fare obiezioni. E sia pure concesso che il ricorso al "no" secco, come minimizzano taluni, risulti raramente produttivo per chi provi a pronunciarlo, e pertanto raramente utilizzato dai governi, tuttavia fin troppo lucente brilla il pericolo di ricatto che può provenire da paesi anche piccoli, magari sotto pressione di potenze esterne, in occasioni a dir poco eccezionali che richiederebbero invece provvedimenti immediati. Del resto è ormai acclarato che la capacità decisionale dell'Unione, lo hanno denunciato alcuni membri della Commissione, viene spesso menomata dalla possibilità offerta a singoli paesi di bloccare processi normativi di notevole importanza.

Sul punto, pertanto, *nulla quaestio*. Ed è oltretutto probabile che ulteriori evoluzioni "istituzionali" diano nuove ragioni alla prescienza di cui (e di chi) si è detto. Tuttavia, al fondo, o a valle di tutto, sussiste un nodo che preoccupa e che rischia di delegittimare le istituzioni stesse della Ue, tanto da rendere davvero arduo per paesi grandi e rigorosi (tipo la Germania, per intendersi) accettare seri progressi verso modalità di governo federale. Vale a dire che fino a quando si accetterà che in ogni istituzione dell'Unione tutti i paesi accampino una propria donna, o un proprio uomo (ma su questo APS propone dei correttivi); non solo, ma che nel Parlamento europeo la rappresentanza - come denunciato appunto dalla Corte tedesca di Karlsruhe - resti troppo squilibrata a favore dei piccoli; fino a quando, appunto, le cose staranno in questo modo, non è credibile che soprattutto i paesi grandi accettino di cedere la propria sovranità alla UE sotto profili decisivi: per esempio, punto b), affidando alla Commissione il governo dell'economia, ovvero, punto a), riconoscendo al Parlamento europeo poteri pienamente parlamentari.

E non basta, perché anche una Corte di giustizia a 28 togati, uno per paese (di fatto sconosciuti ai più) non può godere di una fiducia incondizionata, indispensabile all'autorevolezza e alla credibilità di un tribunale sovranazionale del genere. Come già più volte argomentato su questa rivista, si impone dunque, a nostro avviso, un pur doloroso salto di qualità, o atto di responsabilità che dir si voglia, a livello beninteso "costituzionale", per far sì che le ricordate facoltà divinatorie si confermino nella pienezza della loro lungimiranza.

Naturalmente resta un fatto oggettivo, come sottolineato (e previsto) da APS, che, a seguito delle ultime elezioni del Parlamento europeo, la dinamica democratica del rapporto fra Commissione ed eletti dei cittadini europei ha preso uno slancio davvero pregevole. Tuttavia la prevalenza del Consiglio, così accresciutasi in questi ultimi anni, mostra piuttosto bene quale istituzione eserciti ancora la parte del leone.

In definitiva, a parer nostro, soltanto una coraggiosa presa d'atto dell'esigenza di una vera "democraticità" all'interno delle istituzioni della Ue potrà correttamente sbloccare gli *impasse* dell'edificio comune da decenni in costruzione, anche se c'è da temere che gli esecrati diritti di veto attribuiti ai singoli stati (prime vittime le riforme "costituzionali") continuino a paralizzare l'attuale quadro, per quanto oggettivamente insostenibile.

Etno-demo-crazia

"Democraticità". Certamente, proprio qui sta il groppo: e non che il problema si riduca, lo ammette anche il sottoscritto, a puri fatti numerici, a pur esagerati squilibri fra entità dei singoli paesi, in certi casi addirittura incomparabili e tuttavia formalmente fatte eguali l'una all'altra (salvo in Consiglio, appunto). A riprova, serietà di una scrittura, alla p. 15 del volume, compare puntualmente la valenza del *demos*, altrimenti detto volontà generale dei cittadini, cui andrebbe attribuito tutto il *kratos* che gli spetta per garantire piena legittimità alle comuni istituzioni. E pertanto, citazione dal testo: "I cittadini europei debbono poter determinare le linee di fondo della politica europea. E l'Unione deve disporre dei mezzi per attuarla" (p. 17).

Un *demos*, appunto. Un popolo costituzionale, esatto. Ma siamo poi davvero sicuri, come lo è l'autore magistralmente itinerante fra "tappe e svolte", che il *demos* europeo a 28 (con entità balcaniche ulteriormente in arrivo) disponga di tutti i requisiti per esercitare il *kratos*? Ché poi *Kratos* sarebbe il dio della guerra, o per lo meno della difesa comune europea, patrocinata sempre da APS. Alla p. 19 si asserisce in effetti che *ethnos* e *demos* racchiusi nella Ue possiedono le doti per coesistere all'interno di un medesimo ordinamento. Un ordinamento caratterizzato dalla marcata sussidiarietà, nell'accettazione di una "cornice di poche regole fondamentali" e con "l'unico limite invalicabile del rispetto dei principi costituzionali, dei quali la Carta dei diritti del 2000 è l'espressione solenne a livello europeo".

In breve, nella nostra Europa un comune sentire esisterebbe già, cementato dalla tutela della pace, dal rifiuto di imporre la democrazia con la forza, da "l'accettazione di una prospettiva cosmopolitica", nonché, all'interno, da "solidarietà, welfare e Stato sociale". Cui si aggiunge il netto rifiuto dell'idea

che “la democrazia politica possa svilupparsi appieno soltanto al livello dello stato nazionale”.

Oddio, magari in Francia non è sicuro quanto quest’ultima asserzione, peraltro pienamente condivisibile, venga accolta con applausi di massa. E a dir la verità, guardando allo stato attuale di tutta la Ue, che *ethnos*, *demos* e *kratos* si stringano piuttosto volentieri la mano è una scena che ci piacerebbe davvero contemplare. Ma però... L’impressione, insomma, specialmente per quanto riguarda paesi di recente democratizzazione, è che la veduta risulti meno rasserenante di quanto si vorrebbe sperare. In realtà, anche nel nostro paese, il sentimento di appartenenza alla “comunità” continentale, nonché il senso del dovere nei suoi confronti - che poi vuol dire rendersi affidabili per i propri *partner*, oltre che motivati e competenti nella partecipazione all’avventura comune - lasciano ancora molto, ma molto a desiderare.

Sotto questo profilo – sommerso rimbrotto rivolto a un certo federalismo casalingo - uno sforzo quotidiano e coordinato, anche a costo di urtarsi con qualcuno, per fare del processo di unione europea il compimento di quello risorgimentale, coinvolgendo la società dal basso e nelle sue diverse espressioni associative, nonché esigendo le necessarie riforme interne proprio per la credibilità del ruolo che si vuole esercitare ai fini dell’unificazione europea, non risulta ancora prendere anima e respiro. E non che la cosa valga soltanto per l’Italia, perché anche presso altri *partner* si auspicherebbe il sorgere di un simile fervore, accompagnato da un impegno collettivo di natura transnazionale per far davvero nascere il *demos* europeo. Un “empito di passione civile”, su cui anche l’autore del volume, sia pure un po’ fuggevolmente (p. 28), si dichiara d’accordo.

Poco ma sicuro: per lo meno al di qua delle Alpi, una maggiore partecipazione alla dimensione europea si rivelerebbe davvero quel che si dice una mano santa. Nei due sensi: uno, che non sarebbe affatto male, per elevare il livello della vita civile, mettersi al pari degli altri paesi più efficienti ed evoluti; secondo, che la penisola, volente o nolente, rappresenta la terza gamba del treppiede fondativo, circonfuso al Benelux, con cui si è avviato il processo comunitario. Sicché la zampa-stivale risulta di fatto per molti aspetti determinante, cosa su cui APS del resto concorda, nel promuovere o nello scoraggiare ulteriori “svolte e tappe”. Anche recentemente, tanto per dire, a livello di esponenti di governo, tra Silvio e Mario, con rispettivi *supporter*, s’è notata la differenza... Quanto ai protagonismi dell’oggi, si starà a vedere: di certo, dopo l’annuncio di voler trasformare l’assetto politico interno in un meccanismo all’americana, non si sa quanto questo finirà per “azzeccarsi” con il sistema dei partiti europei, ovvero quanto l’Italicum sia Europaeum. Né quanto il *demos* sopranazionale possa così irrobustirsi. *Videbimus*. In ogni caso, un

maggiore senso della particolare responsabilità peninsulare nei confronti dell'interesse comune andrebbe largamente diffuso e promosso fra i giovani.

Ciò detto, resta comunque indubbio, per tutte le ragioni addotte, e per la stessa importanza determinante riconosciuta dall'autore al Parlamento europeo, che invocare un riequilibrio, seppur numerico, di presenze istituzionali fra paesi piccoli (o polverio baltico-balcanico) e paesi grandi, al fine assicurare una "democraticità" per lo meno formale al quadro "costituzionale" comune, non è cosa poi tanto marginale. In realtà, potrebbe risultare indispensabile per azzardare i nuovi passi in avanti, muovendo su un terreno solido e legittimato. Perché insomma non iniziare una trattativa verso quello che - in un documento della rete "l'Università per l'Europa. Verso l'Unione politica" (vedi www.universitapereuropa.eu) - abbiamo definito un "patto con i tedeschi"? In base ad esso, nell'assise di Strasburgo, ogni paese, Italia compresa, otterrebbe il peso di rappresentanza che esso merita. E il contributo alla creazione di un *demos* europeo non risulterebbe affatto trascurabile.

Ad oggi, infatti - come lamentato e conteggiato dalla Corte tedesca, su cui in questo stesso numero di «EuroStudium^{3w}» - le maggioranze nell'europarlamento possono risultare parecchio sfalsate rispetto al principio democratico di rappresentanza "one man, one vote", con l'effetto di provocare il discredito e la sfiducia da parte, ma non solo, del populismo antieuropeo sulle decisioni strasburghesi. Viceversa, la sicurezza di essere adeguatamente rappresentati incoraggerebbe il popolo tedesco, ma anche gli altri più numerosi, ad accettare precisamente i traguardi a), b), c), indicati da APS. Per i "piccoli" potrebbero poi trovarsi dei temperamenti all'eccessiva miniaturizzazione a Strasburgo, ma anche nelle altre istituzioni, tra cui la Curia o la Corte dei conti (non a caso nella Bce si è già superato il principio "one state, one chair"). E sia pur vero che su come fargliela mandar giù ai piccoli ci sarà parecchio da esercitare le meningi, in primo luogo fra specialisti "costituzionalisti". Ma anche a evitare sistematicamente il "nodo" (beninteso: specie per la Commissione, APS alcuni suggerimenti li avanza) si finirà per incentivare il dilagare della dimensione intergovernativa, a vocazione non federale.

Magari così non fosse. Magari si riuscisse a legittimare pienamente il Parlamento europeo. A quel punto, la società politica europea risulterebbe in grado di sospingere i confratelli francesi a cedere brandelli di sovranità, *in primis* per quanto attiene al governo comune dell'economia, affidato alla Commissione sotto il controllo del Parlamento. Quanto al dito sul *bouton qui frappe*, lo si percepisce anche dalla raccolta di saggi, per quello toccherà invece aspettare ancora un po'. Eppure il riassetto caldeggiato produrrebbe sicuramente dei passi in avanti. Se poi si riuscisse anche (come discettato

altrove in questa rivista) ad associare al Parlamento un innovativo Senato degli stati, esso stesso almeno in parte rispettoso delle proporzioni quantitative, la dimensione democratica allora sì che si irrobustirebbe a dismisura.

Ci sarebbe però allora da temere un eccesso di presenze teutoniche nel quadro continentale, con la prospettiva dell'Europa tedesca e non della Germania europea sullo sfondo? In effetti, il presenzialismo berlinese è innegabile, dovuto anche alla grande preparazione e meticolosità delle sue donne, e uomini. Con tutto ciò, una buona dose di saggezza strategica si è notata a proposito del modo con cui la signora cancelliera e il suo seguito - ma valgano anche i compromessi accettati sul caso greco - hanno recentemente patrocinato la creazione di una sorta di mercato comune del commercio e degli investimenti fra Ue e Usa, il Ttip.

Per questa via, ci pare, la *Bundesregierung* ha confermato la volontà di restare strettamente legata al sistema occidentale. Pertanto ha rafforzato ulteriormente i rapporti con la potenza a suo tempo promotrice, e non poco persuasiva, della democrazia germanica postbellica, piuttosto che lasciar sospettare solipsistiche prospettive da stato-potenza d'altre epoche. Il che non toglie, appunto, che ogni paese, compreso il nostro, faccia bene a tenersi sveglio, agendo all'interno del *demos* e degli assetti costituzionali con dedizione e competenza. Per lo meno si eviti, per scipitezza e trascurataggine, di offrire l'alibi al colosso austro-germanico, con appendici varie, di dover assumere una fisionomia egemonica, fosse pure in direttorio apparentemente paritetico con una Parigi in realtà piuttosto depressa.

Peccato soltanto che al momento, quanto a sensibilizzazione in chiave eurocentrica, il *demos* italiano, benché cittadino europeo, resti ancora parecchio inerte. Ma quando mai i nostri studenti, buttato lì così, impareranno bene la "lingua franca", ottima tra l'altro per trovarsi un posto di lavoro nel mercato unico europeo e *beyond*? Ma quando mai i nostri media la smetteranno di confondere fra Consiglio d'Europa e Consiglio europeo? Tutti interrogativi vagamente deprimenti recentemente sollevati, con speranza di di giorni migliori, anche in seno alla rete di "l'Università per l'Europa...".

Realisticamente, insomma, un serio pericolo di regresso, nella fase attuale, quella delle 28 aspiranti monadi, in verità sussiste. E difatti lo stesso APS, sempre nella sua introduzione al volume, malgrado l'ottimismo oggettivo (non teleologico, p. 11) della sua analisi, un "orizzonte scuro" a p. 21 lo titoleggia. Benché i trattati già lo permettano, osserva, tutta una serie di passi in avanti viene omessa, mentre la Francia e la Germania ("gravemente responsabile" per le mancate politiche di crescita, p. 23), di iniziative unilaterali, onde gratificare l'opinione pubblica interna, ne prendono in quantità.

Ma non è finita. L'analisi posta in conclusione dell'esordio, rivolta alle distrette del presente, non esclude nemmeno un fallimento dell'intero processo iniziato anni Cinquanta con le quattro istituzioni embrionalmente fondanti dell'assetto "costituzionale" messe all'opera. Di fatto, suona il duro vaticinio, il tracollo dell'Unione comporterebbe nient'altro che il tramonto dell'intera civiltà europea, come accaduto in passato ad altre analoghe esperienze. Con calma, però. Perché non senza ragioni il lungiveggente Padoa-Schioppa corre presto ai ripari (p. 25) mutuando un "eppur si muove" precisamente da colui (a parte Spinelli) che non solo ebbe ad inventare il cannocchiale, ma fu anche in grado di comprendere come si muovono il sole e l'altre stelle.

Ché se poi non sarà proprio l'amore dantesco ad animare il tutto poco male. L'importante, l'indispensabile è scongiurare il tracollo, adottando a tal fine misure adeguate, quali vengono puntualmente messe in fila dal Galileo APS sempre nella chiusa dell'introduzione. A ben vedere, come osservato a p. 29, la nostra Unione (e specialmente l'Eurozona), con la moneta unica, con le competenze esclusive e concorrenti, con la dialettica fra una Commissione irrobustita, un Consiglio deliberante a maggioranza e un Parlamento alquanto codecisore, si propone già, letteralmente, come un "torso" di federazione. Insomma: grazie ai guadagni assicurati da Lisbona; per effetto della vicenda della presidenza Juncker e degli *Spitzenkandidaten*, che ha conferito finalmente un carattere politico all'elezione del capo dell'esecutivo; con i progressi compiuti sul piano della gestione dell'economia durante la crisi dei nostri giorni; mercè l'oggettiva domanda di Europa proveniente da tutto il mondo, si può restar fidenti che al torso michelangiolesco le potenzialità per balzare in piedi non mancano proprio.

Eppure eppure, poco da fare, malgrado tutto, tanto nella introduzione che nelle battute estreme del ricco tomo passato al vaglio in questa sede (vedi p. 522), un inquietante senso di incertezza, di tutto o nulla, aleggia forte nel messaggio dell'intellettuale preveggenze. La nostra Unione, insomma, sta rischiando e sta rischiando davvero parecchio.

Fortuna, verrebbe da buttar lì, che a darci qualche speranza, successivamente alla chiusura dello scritto, è intervenuto tra gli altri il *quantitative easing* di Mario Draghi, accompagnato da ulteriori respiri di sollievo sul terreno economico. E forse vi ha contribuito quella spinta alla solidarietà eurocentrica, sia pure relativa, che nasce dall'aggravarsi del quadro internazionale su più di un fronte. Il che dovrebbe far minimamente pesare la bilancia a favore della perpetuazione della seconda delle due alternative proposte all'estremo capoverso: ovvero che "mai come in questo momento l'Europa è stata altrettanto vicina al punto di non ritorno verso un'unione federale". Il che nulla toglie, vale la pena di ripeterlo, all'oggettiva quanto

epocale drammaticità della visione dell'autore. L'altra ipotesi incombente resta infatti "il fallimento, del suo processo di integrazione".

Diononvaglia. Ma davvero gli europei stanno rischiando di mancare alla propria missione di civiltà, caldeggiata ripetutamente dal medesimo autore, ossia di porre le basi per quell'unificazione politica di tutto il genere umano vagheggiata non solo dal filosofo di Königsberg, tedesco di Germania, ma anche dallo *ut unum sint* del cristianesimo, o dal socialismo e dal liberalismo stesso? (v. p. 41; ancora più ispirate: pagg. 64-65) Ma veramente gli europei non saranno mai in grado di comprendere, agendo di conseguenza, che non esiste soltanto l'appartenenza nazionale, dato che ognuno di noi è, e si sente, tanto cittadino della propria città e della propria regione, quanto del proprio stato, della propria federazione e del mondo intero? Esattamente: almeno cinque livelli di appartenenza e di autogoverno, non uno soltanto (p. 170).

In sintesi, nel sapiente costituzionalismo dello storico del diritto iniziato fin dalla giovane età alla contemplazione sovranazionale - suggestioni della *Storia d'Europa* di Croce (p. 523), ma perché a Spinelli don Benedetto non fece lo stesso effetto? - le istanze profonde, sotto sotto, si rivelano proprio queste. Di qui la lucida angoscia per eventuali regressi destinati addirittura a livello di civiltà a rivelarsi catastrofici. Eppure, nel nome della kantiana o crociana provvidenza, una ragione, una logica, un'etica dovranno pur prevalere. Le stesse, appunto, che consentono, a chi è in grado, di *pre-vedere*. E per certi aspetti, sia pure nel segno della laicità delle istituzioni, autorizzano a credere. Il federalismo europeo come una fede? Anche.

Belle le pagine, a riprova, quelle del nostro recensito, in cui il federalismo, come obiettivo a carattere costituzionale sovranazionale, viene alquanto esplicitamente posto in connessione con il messaggio universalistico del cristianesimo, con i suoi valori egualitari e solidaristici, con la sua forse unica capacità di affermare la separazione fra chiesa e stato, con il suo contributo "incommensurabile" assicurato nei secoli all'edificazione della nostra civiltà. Anche per queste ragioni, anzi, soprattutto per queste, se ne può dedurre, l'eventuale fallimento del processo di unificazione federale europea, lungi dal ridursi all'insuccesso di un esperimento di ingegneria istituzionale, finirebbe per assumere i toni di una catastrofe epocale (pagg. 313-314). Il contesto cronologico e tematico delle quali riflessioni, facile a comprendersi, va individuato nella stagione di discussione del preambolo euro-identitario (finito pavidamente silenziato) che doveva introdurre il trattato costituzionale del 2004, a sua volta poi affossato fra la Loira e la Schelda.

Poco da fare, suggestivo e ben più che costituzionalistico il compito affidato dalla storia al federalismo, con l'Europa chiamata, per i suoi meriti e le sue colpe, al dovere di realizzarlo. Un compito in cui credere e che consente

appunto di prevedere. Prevedere un processo di civilizzazione e valutare nel profondo le catastrofi di un eventuale insuccesso. Con parecchie dosi di incertezza, tuttavia, sulle tempistiche del percorso. Fa davvero impressione al riguardo la citazione di Luigi Einaudi e del suo articolo dedicato agli Stati Uniti d'Europa, risalente al 1897, apposta in esordio a "Quale futuro per l'Europa" del 2002 (p. 285). Già allora, al futuro ispiratore di Ernesto Rossi, oltre che presidente della Repubblica italiana, i sei ministri degli Esteri delle maggiori potenze europee sembravano riunirsi e consultarsi regolarmente, neanche appartenessero ad un Consiglio dei ministri Ue dei nostri giorni! Ovvero, "quasi componessero un gabinetto europeo"! Mancava soltanto, auspicava Einaudi, che passassero presto dal metodo dell'unanimità a quello della maggioranza...

Ecco, salvo che per arrivarci a quel metodo, che ancora oggi traballa alquanto, dovevano prima scoppiare due guerre mondiali con tutto il resto! Forse l'allora ventitreenne Luigi scalpitava un tantino. O forse ricordava che, messaggio di Kant, ove l'uomo non voglia pervenirci con la ragione, a certi obiettivi la natura-provvidenza ti ci conduce per forza. Appunto le due guerre mondiali, prima di arrivare all'Aja o alla Dichiarazione Schuman... Ennesimo grazie comunque ad APS per la citazione einaudiana.

Riprendendo il percorso dall'inizio

D'accordo, ripigliando fiato, la visitazione del tomo dedicato alla federazione europea con punto interrogativo ha finito per assumere un andamento un attimo dispersivo, vagamente aereo, soffermandosi in linea di massima sull'esordio e sul finale del testo, ambedue rivolti soprattutto all'oggi e al domani incerto, per quanto corredati di importanti affermazioni di principio, oltre che illustrazioni metodologiche e considerazioni complessive. Meglio a questo punto tornare al passo dopo passo, andando per ordine, pagine alla mano e piedi al suolo.

Prendendo perciò a scorrere uno dopo l'altro i singoli contributi preveggenti, si è già notato come essi risalgano all'epoca di Altiero Spinelli strasburghese – elevato nel 1981 (p. 41) a "figura centrale della legislatura" – con il suo progetto di Unione europea proposto al primo Europarlamento direttamente eletto, che si auspicava "costituente". Per parte sua, il documento spinelliano si guadagnava già nel 1993 la definizione di "padre misconosciuto di tutti i progetti successivi di riforma della Comunità, nessuno dei quali ne ha peraltro neppure lontanamente eguagliato la qualità" (p. 127). Ad ogni buon conto, la sequenza si fa incalzante soprattutto attorno all'epoca di Maastricht, con i dilemmi presenti fin dall'88 su come conciliare Comunità e Unione,

qualora alcuni stati non avessero voluto aderire alla seconda. Ovvero, in generale, su come andare avanti laddove qualche stato membro, a caso, preferisca restare indietro.

Ancor più pungolante si presentava (e si presenta) l'anno successivo con, in bella fila: le aspettative riposte nel mercato unico delorsiano (fervide anche le lodi al Piano Delors!) da cui far sbocciare la moneta unica, banca centrale inclusa; le certezze manifestate sull'inevitabilità di un processo di riforma innescato dal disegno spinelliano per quanto naufragato, anzi, proprio per questo in attesa di rimedi; la ricorrente sollecitazione a superare i diritti di veto (suvvia, ma se anche il papa è eletto a maggioranza qualificata...); l'invocazione di una "era del costituzionalismo non ancora giunta per la Comunità", per non dire di una legittimità democratica assicurata dalla volontà popolare pienamente riconosciuta nel parlamento ("il potere di fare le leggi non può che spettare ad un organismo eletto a suffragio universale", p. 59).

Insomma, l'Europa di domani – detto ormai ieri, e di parecchio - dovrà avere una propria Costituzione, caposaldo della democrazia "di matrice europea". Previsione che si sarebbe alquanto avverata con la nota vicenda del trattato costituzionale del 2004, atto a superare i testi di Maastricht, Amsterdam e Nizza, per poi andare incontro anch'esso al naufragio, ma recuperato abbastanza nella scrittura di Lisbona, oggi in vigore. Un qualcosa di simile alla Ced colata a picco, da cui si sarebbe risorti con i trattati di Roma, ovvero al progetto Spinelli del 1984, poi compensato da mercato unico e trattato di Unione. Tutti va e vieni ben presenti, va da sé, all'estensore del volume.

Ma in che modo, e dove, trovare la forza per vincere tante resistenze e realizzare finalmente l'obiettivo sperato dell'autore, dichiaratamente ispirato al messaggio di Mario Albertini? All'epoca, scriveva APS, la paura della guerra, che aveva animato il processo unitario anni Cinquanta, si era parecchio attenuata; tuttavia la volontà popolare europea si pronunciava quasi ovunque in favore dei fatidici Stati uniti *de noantri*, Sue o Use che si voglia chiamarli. Già, eccoci al punto, e qui la questione si complica: in verità, ai nostri giorni, come l'autore ammette in conclusione, il consenso di massa all'Europa federata mediante costituzione è penosamente venuto meno. Da cui le perplessità dell'oggi, o vacillamenti delle saldezze profetiche più sopra segnalati.

Ma quali erano i suggerimenti promulgati già a fine anni Ottanta per portare l'opera a sicuro compimento? In breve, urgeva un impegno collettivo su larga scala, di natura in primo luogo culturale, per superare i miti ancora incistati nei cervelli pensanti, nei *media*, nelle istituzioni pubbliche, vuoi per nostalgia della nazione-stato, vuoi per vagheggiamenti socio-catartici ormai alquanto ammaccati. Tant'è che la Chiesa stessa, o "le" Chiese, realtà rimasta

“immune dal contagio dell’ideologia nazionale”, venivano invitate dal nostro ad agire come forza “determinante” (p. 64).

Bene. Se ne vorrà allora dedurre, da parte dei soliti spiriti scettici, che quelli profusi da APS erano solo ingenui entusiasmi, deglutibili forse nel precedente millennio, ma oggi a dir poco ammuffiti e ridicolizzati? Per parte nostra, anche a rischio di ripetersi, vale esattamente il contrario. A ben vedere, dal momento che l’Unione si trova ormai, sia pure in bilico, ma comunque in una fase, sempre incrociando le dita, di credibile passaggio verso un assetto a carattere di statualità-federale, la ricetta è ottima, anzi, semmai ancora da arricchire.

A questo punto infatti, poco da fare, urge l’emergere di forze politiche dichiaratamente federaliste, di movimenti di opinione pubblica, di associazionismi, anche religiosi, perché no?, determinati a realizzare l’obiettivo perseguito da decenni, di reti universitarie all’opera per consolidare le basi culturali dell’edificio statale comune, di forze economiche e sociali interessate a sostenere il salto oltre l’asticella. E se così stanno le cose, perché l’asticella lì effettivamente si trova, si attenderebbe appunto dalle componenti federaliste della società europea più consapevoli un *surplus* di coraggio e di spirito “politico”, di strategie e di dialogo con i soggetti più attivi per completare finalmente l’opera avviata dai “padri”, sia quelli ottocenteschi, pressoché dimenticati, sia quelli resistenzial-postbellici ufficialmente riconosciuti.

Fantasticherie? Mah, seguendo ancora una volta il percorso preveggenze, seppur oggi un po’ angosciato di APS (ma con Galileo sempre in mente), vale la pena di soffermarsi sulle conclusioni di quel suo contributo sul trattato di Maastricht, del 1992 (pagg. 116-118). In effetti di strada, da allora, se ne è fatta molta. Moneta unica e banca centrale europea erano ormai “certe”, ma ancora inesistenti. Come minimo, il trattato era ancora fortunatamente da ratificare. Lo stesso dicasi per cittadinanza europea, politica estera e sicurezza, giustizia e affari interni, ambiente, ricerca, protezione dei consumatori. *Idem* per la fiducia del Parlamento alla Commissione e la medesima durata del mandato, *idem* per la codecisione e *idem* per altro ancora, Unione stessa inclusa. Tutto preziosamente elencato dal giurista professionale, con corredo di critiche a quanto restava di incompleto (da notare l’obiezione alla regola del voto a maggioranza assoluta per gli emendamenti parlamentari, anche a p. 151), e tutto utile ancora oggi. Per sapere e prevedere, sperando bene.

Una dote davvero egregia all’attivo del nostro, come confermato puntualmente nel ‘93, non appena andata a buon fine la tormentata ratifica del Trattato di Unione. A parte la Danimarca, anche il *referendum* francese passò per un soffio, con i terremoti finanziari (povera lira!) insorti nel contesto. E però aveva ragione lui: altro che trattato “nato morto”, a detta di molti; in realtà le

sue potenzialità erano tutte da sviluppare (p. 122). Indubbiamente. Perché tra l'altro, niente da fare, una rinuncia degli stati alla piena sovranità era già "presente e operante nei trattati in vigore" (p. 125).

Ciò detto, giunti a questo punto, non sarà possibile seguire ogni dettaglio dell'annalistica produzione riedita nel tomo e dedicata a quei frangenti, per quanto istruttiva essa possa essere. Si può consultarla egregiamente impegnata fra: tematiche dell'allargamento; questione tedesca; valutazione dei ruoli del Parlamento, della Commissione e del Consiglio con relativi poteri e riforme da compiere (p. 130); concezione della sussidiarietà (non quella "uniformizzante" come negli Usa, p. 132); esigenza di superamento sia delle ratifiche all'unanimità (oggi cresciute a 28, osservazione nostra) sia anche – indubbia preveggenza – delle conferenze intergovernative per la riforma dei trattati a favore delle "convenzioni"; rivendicazione di "un ruolo di codecisione costituente" al Parlamento europeo (p. 137). Il tutto punteggiato dall'interrogativo fatidico: "Quale costituzione per l'Europa?, ovvero, più assertivo: "Quale federalismo per quale Europa" (a. D. 1995).

Il tracciato consolare si distende poi in linea retta lungo le colonne dei successivi trattati, quasi fossero cippi marmorei, avviati con la ratifica di Maastricht, che già prevedeva ulteriori evoluzioni istituzionali. Sulla via, analisi, problemi, proposte, prese d'atto, vaticinii e via dicendo si susseguono e si rincorrono metodicamente, con la fiaccola "costituzionale" sempre lì a dar luce. Tanto per dire: i) le elezioni europee, come la quarta, del giugno '94, riescono poco partecipate perché mancano programmi, candidati visibili (fortuna gli *Spitzen* dei nostri tempi...) e partiti veri; ii) i principi fondamentali vanno sempre ribaditi e progressivamente inseguiti, vale a dire: sovranità popolare a livello europeo, bilanciamento di poteri fra Consiglio, Commissione, Parlamento e Corte di giustizia; iii) i diritti di cittadinanza europea restano insufficienti; iv) la sussidiarietà richiede una riflessione e un confronto sugli ordinamenti costituzionali interni agli stati; v) il tema della solidarietà e della coesione, onde evitare "la legge del più forte" (davvero?), va sempre tenuto in caldo. E via così in vista dei passetti, un po' sì, un po' no, del trattato di Amsterdam.

Quanto alla panoplia costituzional-riformatrice, nel lungo articolo assertivo del '95, dedicato a quale federalismo per quale Europa, la rastrelliera risulta ampia e davvero suggestiva, ben oltre le due alabarde ormai scontate: potere di codecisione del Parlamento e abolizione del diritto di veto, con votazioni a maggioranza in Consiglio/i, più questioni procedurali annesse (anche p. 167). Passando alla Commissione, per assicurare efficienza al sistema, a lei vada il potere regolamentare, spettando al Parlamento quello legislativo. Venendo ora alle balestre, tutte miranti lontano, la riduzione del numero di

commissari si accompagna all'allungamento del periodo di presidenza dei Consigli, al ruolo più invasivo del PE nella nomina del presidente della Commissione (con Maastricht era stata introdotta la fiducia), al potere di questi di scegliersi i commissari, fino alla "attribuzione alla Corte di giustizia di compiti di Corte costituzionale al livello europeo" (p. 152).

Di lì a due pagine spunta invece il perentorio diniego ad un'ipotesi per sé assai innovativa e tale da affascinare parecchio, anche negli anni successivi, una parte almeno dell'europismo più fervido. Tant'è che la Cdu tedesca l'avrebbe riproposta nel suo congresso di Lipsia del 2011. Dicasi l'elezione a suffragio universale diretto del presidente della Commissione, apparentemente ottima per dare un governo come si deve all'Unione, ma a senso di APS invece "improponibile", se non altro per "l'ostacolo linguistico" (anche p. 259). Bel tema però quello del presidente eletto, che meriterebbe ben altre spremiture di cervelli rispetto a quanto abbia ottenuto in tutti questi anni, non solo nel volume suddetto, ma in tutto il parlatoio europeo. Chi scrive ha altre volte commentato l'indifferenza riscontrata in argomento anche a livelli decisamente elevati. D'accordo, l'obiezione linguistica non è trascurabile, al pari di altre, avanzate per esempio dallo stesso Cdu Elmar Brok, che teme non già una competizione fra partiti, bensì l'accentuarsi di acrimoniose rivalità Nord-Sud.

Dopodiché il quesito su quale assetto, quale modello possa risultare ottimale per il governo di un'Europa federata resta tutto intero sul tappeto, *in una* con l'apatia persino degli *opinion makers* a farci grandi strologamenti sopra. Chi scrive resta grato a Beniamino Caravita per avergli sentito proporre l'esempio svizzero, caratterizzato dalla presenza degli esponenti di tutte le forze politiche all'interno del governo della Confederazione. Un po' come, a ben vedere, è andata di recente con l'ultima commissione Junker (anche se, in verità, lo stile elvetico conduce al presidente a rotazione annuale). In ogni caso, lo schema d'Oltralpe merita di essere tenuto presente per immaginare, decidere?, come possa un bel giorno sortir fuori l'autogoverno continentale. Di sicuro, il regime non potrà essere di tipo mono-parlamentare, stante che, in un contesto federale, il rapporto esecutivo-legislativo non si esplica in un puro governo di maggioranza, comportando necessariamente una dialettica, o contrattazione, sia fra le due camere, del popolo e degli stati, sia fra di esse e l'esecutivo.

Suggestivo in ogni caso, oltre che doveroso, prendere a sofferarsi vigorosamente la sommità del capo su cosa potrà produrre un giorno l'esperimento europeo. Più imperioso, di sicuro, quanto antagonistico, il modello Usa; maggiormente conciliativo, se non forse vagamente soporifero, quello svizzero, magari più adatto ad uno stato neutrale. E una via di mezzo? Tutta da studiare. E come poi venire a capo del groviglio federal-confederale costituito dal Consiglio? APS pare accettare un Consiglio codecisore con il

Parlamento, quasi potesse costituire la seconda camera, quella degli stati. E però, come già accennato a proposito di un possibile Senato, anche su quest'ultima ipotesi varrebbe davvero la pena di impegnarsi a discettare e studiare. Ovverossia, volendo scherzare un attimo, come disse all'epoca la santità sua: "damose da fa'!". E in effetti non è che avesse torto.

Per la verità, il connazionale di Donald Tusk aggiunse anche "E volemosse bbene!", ma perché no? Anzi, la raccomandazione viene a proposito, stante che fra le ricorrenti problematiche affrontate nel volume si accampano proprio quelle riguardanti le possibili divergenze fra stati che vogliono procedere verso l'obiettivo federale e quelli che preferiscono (Gran Bretagna?) restare indietro. Tutto il tema insomma del "nucleo duro" (con Italia dentro...), dell'Eurogruppo che va in avanguardia, e via dicendo. E come poter conciliare le nuove regole instaurate fra chi è andato avanti con quelle che restano a valere nei rapporti con chi è rimasto indietro? Nell'ipotesi poi che qualcuno, invece, incapace "de volesse bbene", possa appellarsi al principio dell'unanimità per impedire i progressi altrui, andrà valutata l'*extrema ratio* di denunciare i trattati esistenti per crearne di nuovi, se non per darsi semplicemente una costituzione federale, ad opera dell'*hard core*, o "nucleo duro" euro-tenace. Da leggere a p. 160, ma anche altrove.

Begli esercizi, non c'è che dire, e di particolare attualità nel corrente decennio, tenuto in palpitazione dall'attesa del *referendum* inglese preannunciato dal premier conservatore. Nel 1995, APS non avrebbe trovato indecoroso, tutt'altro, semmai utilmente severo, ridurre il Regno Unito, ove recalcitrante, allo *status* di "soggetto associato entro una zona di libero scambio, restando salvo il diritto di adesione in tempi successivi" (p. 173). Chissà. Si starà a vedere.

Quel che si può aggiungere, concludendo un po' a largo raggio in argomento, è che sarebbe proprio ora che sulle varie tematiche suddette, sui modelli possibili di patto federale, come su tanti argomenti ancora - il bilancio comunitario minimo minimo al 2% del Pil? (p. 166) - ma anche su punti meno specialistici, anche più valoriali e a vocazione identitaria, sarebbe proprio ora, appunto, che si avviasse finalmente uno "spazio pubblico europeo". E vada pure che si chiami *chat*, *social network* continentale, purché faccia finalmente decollare un dialogo-confronto fra pubblicisti, cervelli brillanti, università, partiti politici, associazioni, giovani, uomini della strada (con euro-programmi televisivi!) per mettere a confronto pregi e difetti reciproci, "costituzionali" e non. L'obiettivo resta quello di elaborare scelte possibili, soluzioni condivise, compromessi ragionevoli. Ad oggi, purtroppo, ogni opinione pubblica, comprese le più europeiste, i dibattiti, quando li fa, se li mantiene tutti all'interno del *Facebook* o *Twitter* nazionale.

Verso il crinale del millennio

Orbene, proseguendo lungo la rincorsa del domani già ben delineato nel passato, alla vigilia della conferenza intergovernativa di quello che sarà il trattato di Amsterdam, è sempre più chiaro ad APS che all'Europa serve una "vera Costituzione", spinellianamente promossa dall'europarlamento (p. 169). Affermazione ardita, ma non irrealistica. Certo, per assistere alla comparsa ufficiale del trattato già ricordato che, seppure a mezza bocca, articolerà finalmente la parola "costituzionale" si dovrà attendere ancora circa un decennio, fino al vertice di Roma del 2004. Salvo vederlo mandato a picco dal sovranismo dei connazionali di Schuman e Monnet. E tuttavia la questione resta lì, e non si smussa tanto facilmente, malgrado gli allargamenti intervenuti. I quali allargamenti, da una parte, d'accordo, rendono assai più complicata la partita, ma dall'altra magari fossero avvenuti previo il cosiddetto "approfondimento"!

Sia come sia, nel corso del lento ma non troppo svolgersi degli eventi, fra le riforme di Amsterdam, Nizza e la questione nuovi ingressi, la *vis* propositiva-previsiva dell'autore di certo non è doma. Dalle noterelle per rendere il voto a maggioranza in Consiglio più rispettoso dei rapporti di popolazione all'introduzione di un principio di maggioranza di $\frac{3}{4}$ degli stati ai fini l'entrata in vigore di una riforma dei trattati, alla stabilizzazione della presidenza del Consiglio europeo (non chiarissima, ma interessante la turnazione in gruppi per i paesi più piccoli), alla diminuzione del numero dei commissari, alla rivendicazione per la Curia di un ruolo di "Corte costituzionale dell'Unione", alla ristrutturazione delle regioni, anche in chiave transnazionale, per garantire che federalismo è sussidiarietà, e via proponendo, si giunge alla prospettiva fascinosa di un "nuovo federalismo" in grado di tutelare persino le etnie variegata e le culture intrecciate, dalle valli alle coste marine, evitando i pericoli di centralismo come quelli sperimentati nell'Urss e nella Jugoslavia, che "dovrebbero aprire gli occhi a chiunque" (pp. 167-171).

Ma non che la *verve* propositiva si arrestasse a questo. Al riguardo basta consultare le ricche annotazioni successive con cui si perorava la causa dell'andare avanti con chi ci sta, nell'interesse dei cittadini dell'Unione. Anche a costo "di decidere l'approvazione di un nuovo Trattato, concluso inizialmente tra un gruppo maggioritario di Stati dell'attuale Unione" (p. 172; vedi anche, molto, molto dettagliata, l'Appendice). Da cui ulteriori considerazioni sulla federazione europea ottimale, ossia dotata di un governo centrale "minimo", seppur adeguato a garantire gli interessi comuni. Insomma, interessante anche la persistente preoccupazione della tutela delle diversità e della sussidiarietà, onde evitare pericoli di accentramento, seguiti da conflitti che la lacerazione jugoslava denunciava come orribili.

Ricchezza per ricchezza, interesse per interesse: è nella riflessione di ampio respiro del '97, dedicata a "Crisi della democrazia e modello federale" e riservata agli atti del coevo Congresso federalista, che il pensiero di APS si apre ad ancor più ampi orizzonti. Ne vengono investiti: la crisi della democrazia; l'eccessiva personalizzazione della politica (causa segnali allarmanti di origine mediasettica? probabile); la sussidiarietà (molto ben argomentata, con proposta di federalismo "orizzontale"); e persino il "modello delle fonti giuridiche", di cui la struttura federale del potere "impone una revisione". Non potendo approfondire il tema per incompetenza, la nostra impresa di sorvolo riesce soltanto ad esprimere un intrigato sobbalzo per la critica all'illuminismo rilevabile a p. 186. Gli si imputa di aver "ingiustamente" relegato in posizione marginale "tre categorie di fonti complementari rispetto alla legge": "la giurisprudenza, la consuetudine, la dottrina". Pizzicotti di rivalsa medievistica riservati a colleghi e giuristi impastati di libero pensiero? Materia interessante, però. Di sicuro resta la curiosità di sapere qualcosa di più sul punto.

Completando la lettura del saggio, corredato di inviti a riflettere sulla democrazia diretta e sull'opportunità di scandire in modo più ordinato le varie consultazioni elettorali (qualcosa tipo *election day*?), si giunge alla sollecitazione ad individuare i principi cardine della futura costituzione europea. Eccone almeno cinque: "sovranità popolare, equilibrio dei poteri, sussidiarietà, concorrenza, solidarietà". Tutti temi su cui la Cig, o Conferenza intergovernativa imminente (non correano ancora tempi di Convenzione) era invitata a sfornare risultati di rilievo, con l'Italia partecipe.

Laddove poi, a trattato di Amsterdam partorito, il lettore di fine millennio avesse desiderato (o quello odierno desiderasse) avvalersi di un'analitica valutazione degli *stop and go* costituzionali registrati nell'occasione, si può tranquillamente rassicurarlo sulla validità del saggio successivo, anno '98. Fra le molte considerazioni, profetica quella degli *Spitzenkandidaten* (p. 191); davvero assennata la preoccupazione di ritrovarsi, in vista del grande allargamento, con i soliti commissari uno per ogni stato, grande o piccolo che esso sia (curiosa l'ipotesi di una ponderazione per popolazione anche a Berlaymont, al di là della riduzione del numero); preziose, da non perdere le valutazioni sui passi avanti o no in tema di codecisione del Parlamento (tra cui: dove richiesta la maggioranza assoluta e dove non); altrettanto pregevoli quelle sull'avvenuto superamento o meno (più meno che più) dei diritti di veto i lungo i vari pilastri, nonché in tema di cooperazioni rafforzate/flessibilità.

Al che si aggiungano: ancora un colpo d'occhio iperveggente a proposito di Consiglio, ovvero "l'organo che la Cig ha maggiormente privilegiato" (ne sappiamo qualcosa anche oggi...); la mesta constatazione della persistente possibilità per ogni stato di "esercitare preliminarmente il diritto di veto"

rispetto a cooperazioni promosse dai *partner* più volenterosi (pp. 204-206); l'esclusione della flessibilità per le materie di competenza esclusiva della "Comunità" (p. 206). Tanto lungimirante, poi, da suonare quasi ovvia la previsione che una politica monetaria senza una politica economica era da considerarsi semplicemente "impensabile". Eppure... E va da sé che l'allargamento, stante un così grande "deficit democratico", "renderà ancora più grave la situazione" (p. 209).

Posandoci ora sul crinale del millennio, anno 2000 preciso, incontriamo da subito la calda perorazione al "diritto alla pace" ed al "ripudio della guerra" che, rimasta inedita fino alla sortita del volume, impreziosiva il commento sull'annunciata Carta dei diritti dell'Unione, di lì a poco consacrata dal Vertice di Nizza. Va da sé che per il nostro mentore e maestro il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali non escludeva, anzi, irrobustiva l'esigenza di "una forza comune" per la difesa, esterna ma anche interna, della Ue, tale da portarla a raggiungere almeno in casa "l'antico ideale europeo" della "pace perpetua". Attenzione, però, perché un certo federalismo non fa concessioni a nessuno: tant'è che il diritto alla pace comportava (e comporta) anche il dovere da parte della Ue di cessioni di sovranità, in primo luogo alle Nazioni Unite, purché ovviamente profondamente riformate sul piano istituzionale precisamente grazie all'apporto dell'Europa unita ("di domani", d'accordo, p. 215).

Da assaporare anche l'ultima considerazione connessa al tema della pace. E cioè che la struttura federale europea porta altrettanto costitutivamente in seno il dovere di rendere impossibile il ripetersi delle "tragedie immani" dei due conflitti mondiali novecenteschi. Pienamente d'accordo: quei massacri globali, "scatenati proprio dagli stati europei", con l'aggiunta del tentato sterminio degli ebrei, per non dire di Hiroshima, devono attestarsi irreversibilmente nella coscienza collettiva come la memoria di una sorta di rinnovata, mostruosa crocifissione, da cui far nascere una nuova era. Ovvero dar vita ad un più alto livello di civiltà, fondato sul superamento dello stato nazionale come sovrano assoluto. Parere personale, ovviamente, quanto confortato dal noto *Manifesto*. Con la speranza un po' ingenua, perché non sarà certo facile, del culto universale della carta dei diritti-doveri dell'uomo, per parte sua non priva di risonanze evangeliche.

Mantenendosi sempre sui larghi orizzonti, oltre che sul crinale del millennio, meritano ancora attenzione le considerazioni sulla specificità del federalismo europeo, condizionato in primo luogo dalla presenza di stati dalla storia intensa quanto diversificata (esempio: politica di sicurezza comune? molti non stanno neanche nella Nato...). A ciò si aggiungano: l'esiguità delle strutture centrali dell'Unione, la totale assenza di un apparato periferico, la mancanza di

risorse proprie e un bilancio che andrebbe almeno raddoppiato per affrontare spese che sarebbe più produttivo sostenere in comune, pur mantenendosi sempre “largamente al di sotto della quota di un normale bilancio federale tradizionale”(p. 225). Dopodiché si esigono sempre e comunque istituzioni efficienti, a cominciare, punto capitale infaticabilmente ricorrente, dalla rinuncia al diritto di veto. Difatti, non poco icastico: “Per gli stati membri l’Unione esiste se (e solo se) ognuno di loro è disposto ad accettare di essere messo in minoranza” (p. 228).

Istruttivi anche alcuni punti solo apparentemente tecnici: i) il fatto che il Parlamento europeo venga chiamato a pronunciarsi quasi sempre a maggioranza assoluta dei suoi componenti ne rende difficili le decisioni; (ii) che nelle materie “comunitarie” più importanti solo il Consiglio possa deliberare, beninteso all’unanimità, rivela mancanza di efficienza e di democrazia; (iii) che la codecisione Consiglio-Parlamento dovrebbe risparmiare le norme di “natura regolamentare”, da lasciare invece alla Commissione. E così via destreggiandosi ancora fra i tre pilastri di Maastricht, solo successivamente ricongiunti mediante il trattato di Lisbona.

Incuriosisce un poco che l’efficientizzazione istituzionale, per così dire, proposta da APS preveda una sorta di bicameralismo fra Parlamento e Consiglio, con un crescente ruolo del primo rispetto al secondo, o sorta di riequilibrio di *status* e di poteri fra i due (a parte la politica di difesa). Quanto alla Commissione, sfiduciabile a questo punto anche dal Consiglio europeo, verrebbe a costituire il governo “ordinario” dell’Unione, ma con poteri di guida e di controllo più che di gestione degli affari comuni. La qual gestione, stante l’esiguità dell’apparato, andrà presumibilmente conferita alle amministrazioni nazionali, regionali e locali (p. 231). Anche in questo caso un federalismo parecchio europeo. Eppure, eppure, sia concessa l’iterazione, l’idea di un Senato degli stati, cui affidare in buona parte il ruolo del Consiglio dei ministri, non ci dispiacerebbe per nulla.

Suggestiva infine l’indefettibile rivendicazione dell’esistenza del *demos* europeo, fermamente negato da Joseph Halevi Horowitz Weiler, il presidente (complimenti!) dell’Istituto Universitario europeo di Firenze, ma recuperato dal nostro grazie anche alla sapienza dei vari Bartolo da Sassoferrato dell’età di mezzo, i quali riconoscevano “più livelli possibili e reali di associazione e di convivenza”. Senza che questo, beninteso, porti a svalutare i popoli nazionali, i quali “anzi costituiscono una delle ricchezze e delle ragioni di fascino della nostra civiltà” (p. 233). Purché però, d’altro canto, non si neghino nemmeno i valori comuni e le esperienze storico-culturali condivise che caratterizzano l’Europa, con il cristianesimo sempre in primo piano, per esempio nella individuazione della “persona”. E non dimenticando nemmeno, ulteriore

rimando al Medioevo dal sapore condivisibilmente corporativo, il ruolo dell'università. Cui forse andrebbe aggiunta, un po' trascurata, l'eredità universalistica dell'impero romano, seppur fondata sulla spada, asseveratrice del diritto.

Nizza, trattato di Nizza. È ora di orientare il nostro *drone* sul nuovo approdo del lungo itinerario con la federazione europea all'orizzonte. Accanto alle annotazioni sul mancato inserimento nei trattati della Carta dei diritti (rimandato a Lisbona), nonché su talune carenze rilevabili in tale documento a proposito di diritti della famiglia e diritti sociali, APS colpisce con la dichiarazione di principio: "il fine primo e ultimo di una Costituzione politica è la tutela della persona umana". Per cui, muovendosi sul registro politico-costituzionale, andrebbero inseriti nella Carta "anzitutto i principi della sovranità popolare, dell'equilibrio dei poteri, della solidarietà e della sussidiarietà" (p. 238).

Venendo ai progressi istituzionali, la soluzione un commissario-uno stato, per quanto non ottimale, viene considerata accettabile per consentire ai nuovi arrivati di coinvolgersi meglio nella "dinamica politica e operativa dell'Unione" (p. 241). D'accordo, tuttavia l'assetto assembleare dell'esecutivo non ne aiuta l'efficacia e l'autorevolezza, anche per via della singolare, se non anomala identità di molti stati europei, specie dopo la dissoluzione della Jugoslavia (su cui, se utile, F. Gui al n. 32 di questa rivista). Tra l'altro, anche gli imprenditori inglesi, tutt'altro che ostili alla Ue, hanno a tempo debito lamentato le sovrapposizioni di competenze e i disguidi che intervengono fra così tanti commissari.

Stimolante parecchio invece l'accento all'avvenuta abolizione nel nuovo trattato del ruolo "politico" del presidente della Commissione europea, seppur nel sensibile rafforzamento dei poteri dello Junker di turno. Federalismo europeo *sui generis* anche in questo caso, con un esecutivo privato del ruolo politico, in quanto invisibile "in particolare", toh!, al governo francese. Di sicuro, ai nostri giorni, sarebbe istruttivo chiedere qualcosa in proposito proprio a Jean-Claude, notoriamente messo sotto torchio da tale amico, di nome Wolfgang (letteralmente: "Passo-del-lupo"). In effetti l'arcigno Schäuble pare poco contento di veder assurgere un vero politico a Berlaymont, per quanto *Spitzen*. Sarà forse per la persistente scarsa rappresentatività delle istituzioni chiave dell'Unione? Possibile. Ma la questione della Commissione quale "tutore" dei trattati o anche "attore" di governo resta, eccome se resta. Da leggere, comunque, detto di passata, la "Lettera aperta a W. S." p. 437, su cui si tornerà a suo tempo.

Quanto al Parlamento, che risultasse composto in modo deformato e "deformante" (e perché? oggi?) lo riconosceva all'epoca anche l'autore,

rallegrandosi peraltro che alla Germania unificata fosse stato riconosciuto l'aumento di popolazione, e dunque di rappresentanti nel Pe. Poco male per il qualche disdoro registrato in terra di Francia, dove si era pretesa in ogni caso l'eguale ponderazione in Consiglio per gli stati "grandi". Con il che, non riuscendo da parte nostra a soffermarci sull'analisi dedicata a quest'ultimo groviglio, fatto di pesi per stato e per popolazione, vuoi a maggioranze assolute, vuoi relative, sia consentito almeno valorizzare la seguente, soddisfatta asserzione: "Per la prima volta si introduce nei Trattati l'elemento costituito dalla popolazione complessiva dell'Unione" (p. 247).

Condivisibile. Valutare la popolazione dell'Unione nel suo insieme ha aperto oggettivamente una saracinesca al riconoscimento del popolo europeo, anche se la Corte di Karlsruhe non lo contempla nemmeno oggi (v. altrove in questo numero). Nondimeno resta curioso che proprio nella camera (si fa per dire) degli stati venga tenuta in conto la popolazione. Viceversa l'istituzione rappresentativa del *demos* formulatore della volontà generale, *alias* il Parlamento, quanto a rappresentatività di quelli che sono ormai i "cittadini europei", lasciamo perdere. Non a caso, sempre la corte costituzionale tedesca... (vedi ancora altrove, nel numero medesimo).

Non meno utile, nel prosieguito, l'elencazione dei settori gratificati dal trattato con il voto a maggioranza in Consiglio, non meno di quelli "di portata costituzionale" ancora sottoposti al dito col veto: dagli ambiti sociali, commerciali, culturali (l'immigrazione!) alla difesa comune, alla ratifica dei trattati, all'ammissione di nuovi *partner* e così via. Colpa della "ragion di stato nazionale", dai potenziali danni incommensurabili per l'Unione, lasciata alla mercè di qualunque staterello renitente (pp. 248-256). Figurarsi oggi.

Giunti a questo punto, agguantata saldamente la soglia del millennio, preso atto del sostanziale "insuccesso di Nizza" (p. 259), chiarito preventivamente che la costituzione europea non deve intendersi come la intendeva l'«Economist», ovvero come un accordo bellamente confederale (p. 257), bensì come il fondamento pattizio di un assetto realmente federale, ci si può ulteriormente autoconvincere che il singolare approccio di APS è sostanzialmente condivisibile: "In realtà una costituzione europea esiste già". Ed essa corrisponde proprio a quell'impianto politico-costituzionalistico con cui fin dall'inizio le sole apparentemente funzionalistiche Comunità vennero deliberatamente dotate delle quattro istituzioni che presentano "i caratteri della statualità": Consiglio, Commissione, Parlamento e Corte. Sulla base di esse ogni trattato ha provveduto ogni volta ad aggiungere nuovi traguardi, soprattutto in campo economico.

Il nodo, il problemone, sempre a collocarsi su quel crinale millenaristico che aveva prodotto il topolino di Nizza, era come fare per accelerare il processo,

a cosa ricorrere per produrre un salto decisivo. Assai lucidamente il medievista futurologo asseriva già allora che per uscire dalla secche nell'occasione della prossima riforma dei trattati, prevista nello stesso testo di Nizza per il 2004, risultava necessario emanciparsi dal metodo della contrattazione intergovernativa. Il quale aveva "mostrato in modo eclatante i suoi insuperabili limiti intrinseci", dato che erano sempre troppo pochi gli statisti in grado di distaccarsi "dal quotidiano e dal contingente" (p. 260). Serviva una spinta più forte, più partecipata, tale da consentire di sostituire il vecchio metodo con "una procedura di natura costituente" (p. 261).

Poco da fare, nei vaticini di APS si conteneva la soluzione, peraltro già sperimentata per la Carta dei diritti, della Convenzione costituente (echi di Philadelphia 1787...). Ad essa sarebbe stata affidata (seppur con Cig conclusiva) la redazione del trattato costituzionale, ivi partecipando i rappresentanti dei parlamenti nazionali, di quello europeo, della Commissione e anche dei governi. A farsene promotori e sostenitori dovevano essere in primo luogo i sei stati fondatori delle Comunità, quelli che, appunto, avevano adottato lo schema politico-istituzionale fin dagli esordi. Obiettivo: una federazione "leggera" ma efficace (p. 262).

Dopodiché, proprio qui, a conclusione della seconda parte della raccolta proposta dal volume, quella del dopo Maastricht, e prima dell'esordio della terza, dedicata agli anni che avrebbero portato dalla Convenzione a Lisbona (2002-2008), la solidità analitico-precognitiva dell'estensore offriva una notevole conferma di sé: "Una volta di più sarà la Francia il fronte decisivo". Più centrato di così! Anche perché il medesimo autore, pur critico nei confronti dei governi, riteneva che questa volta, almeno i Sei fondatori, Francia compresa, si sarebbero convinti ad andare avanti.

Peccato soltanto che precisamente fra gli eredi carolingi, in verità non tanto a partire dall'Eliseo, ma dalla società stessa, il rigurgito nazionalista avrebbe fatto premio sulla ragione, la cultura, la passione civile. Peccato davvero, carissimi (si fa per dire) papà e figlia Le Pen. E peccato davvero, caro Fabius.

Ma su questo ed altro varrà la pena di tornare nella seconda puntata dedicata alla preziosa riedizione-rivisitazione mandata in stampa dallo studioso di provenienza familiare culturalmente ebraica, geograficamente veneto-partenopea, di nascita viennese, dai cospicui riconoscimenti accademici oltrefrontiera e con cattedra milanese. Più euro-sussidiario di così...

Francesco Gui