

PIER VIRGILIO DASTOLI

CHE FARE DOPO IL 2009

Quando ebbero inizio i lavori della prima Convenzione europea incaricata di redigere un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il Praesidium fece circolare una nota concernente dieci articoli sui diritti dei cittadini suddivisi in lettere e non in numeri, precisando che essi sarebbero stati incorporati successivamente nel testo definitivo della Carta. L'articolo «A» era stato proposto dal Presidente Herzog che lo aveva ripreso letteralmente dall'articolo 20, comma 2, della Legge Fondamentale tedesca: «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus» il cui preambolo afferma del resto che «il popolo tedesco, nell'esercizio del suo potere costituente, ha adottato questa Legge Fondamentale». Con una differenza più formale che sostanziale fra testi costituzionali che sottolineano il carattere esclusivo della sovranità popolare e testi che sottolineano la derivazione popolare dei pubblici poteri – la formula del Praesidium ricorda l'articolazione dei diritti fondamentali in quasi tutte le costituzioni dei paesi membri dell'Unione europea e corrisponde al comma 2 del nostro articolo 1: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Tutti gli articoli proposti dal Praesidium furono poi introdotti nella Carta salvo l'articolo «A» che si trova ora negli archivi della Convenzione europea lasciando aperto l'antico dibattito non solo sull'esistenza di un popolo europeo ma anche sulle caratteristiche della sopranazionalità europea, sulle sue conseguenze istituzionali ed in definitiva sulla natura democratica dell'integrazione comunitaria.

Nel portare a compimento le riflessioni sollecitate dalla Dichiarazione di Laeken, i membri della seconda Convenzione – dedicata all'avvenire dell'Europa – ave-

vano proposto di evidenziare all'articolo I-1 la duplice legittimazione dell'Unione, fondata insieme sulla volontà degli Stati e sulla «volontà dei cittadini», dizione preferita a quella «dei popoli» ma tuttavia espressione della convinzione della esistenza di una dualità di comunità con pari dignità: quella degli Stati e quella dei cittadini. Avendo deciso di abbandonare il metodo costituzionale, il Consiglio europeo del giugno 2007 ha proposto alla Conferenza Intergovernativa di riprendere invece la formulazione iniziale del Trattato sull'Unione europea secondo cui «le Alte Parti Contraenti istituiscono fra loro un'Unione europea» precisando che ad essa gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i «loro» obiettivi comuni. La duplice legittimità proposta dalla Convenzione è stata invece ripresa nell'articolazione della democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione, poiché l'articolo 10 del nuovo TUE precisa che «i cittadini sono direttamente rappresentati [...] nel Parlamento europeo e gli Stati [...] nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». La democrazia rappresentativa nell'Unione europea – nell'ambito e con i limiti che vedremo più avanti – è completata da forme di consultazione, dialogo, trasparenza e capacità di iniziativa autonoma dei cittadini che, secondo il Trattato costituzionale, avrebbero dovuto dar vita al «principio della democrazia partecipativa» nell'Unione europea.

I governi hanno poi affermato il principio secondo cui il Consiglio potrà in avvenire sottrarre competenze all'Unione od i parlamenti nazionali potranno paralizzare l'azione delle istituzioni europee riducendo in tal modo il potere di controllo dei cittadini sull'Unione europea. Costretti nei limiti delle competenze esaustive di attribuzione («qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»), i cittadini dell'Unione potrebbero dunque essere assimilati ai cittadini dell'inesistente paese di Sylvania ipotizzato da Ro-

bert Dahl¹ dove esiste un governo parziale ed un'agenda politica limitata – nel caso di Svezia, all'istruzione dei piccoli. Come si sa, l'iperbole serve a Dahl per consentire ad un esponente del federalismo democratico di confutare le tesi centraliste di un suo critico monista e sostenere la maggiore democraticità dello stato federale. Se Svezia ne facesse parte, l'agenda politica sarebbe più aperta ed i cittadini avrebbero più ampie possibilità di controllo sul funzionamento della democrazia opponendosi alle posizioni anti-ambientaliste degli abitanti di Carbonia.

Al di là dell'iperbole di Dahl e nonostante che i governi – dall'Atto Unico del 1987 al Trattato di Lisbona del 2007 – abbiano sovraccaricato l'Unione di obiettivi sempre più ambiziosi senza prevedere tuttavia i poteri e gli strumenti europei indispensabili per realizzarli, appare che la democrazia europea non sia ancora compiutamente realizzata e che si possa dunque convenire con l'opinione espressa recentemente da Jacques Delors sui rischi incombenti di inefficacia del nuovo quadro istituzionale europeo che dovrebbe entrare in funzione nel 2009. I commenti contenuti in questo volume mettono in luce del resto l'incertezza e l'ambiguità delle finalità iscritte nei trattati, i numerosi ostacoli da superare – spesso all'unanimità dei governi – per consentire al nuovo sistema di funzionare, la nuova e più evidente centralità del Consiglio europeo, i pericoli di un cortocircuito istituzionale, la congiunzione di interessi nazionali a danno dell'interesse europeo, l'ineluttabilità intergovernativa della politica estera, le numerose eccezioni alla procedura di codecisione ed al voto all'unanimità nel Consiglio, la conferma della frammentazione delle procedure di decisione nel Consiglio, la perdita di influenza della Commissione europea, il carattere oscuro e contorto del nuovo Trattato ed infine la rinuncia al principio della «progettualità costituzionale». A questa

¹ R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori riuniti, 1997, pp. 301 ss.

rinuncia sembra che si sia adattata anche la maggioranza del Parlamento europeo – per evitare, si è detto, di interferire nel dibattito interno britannico – se si ritiene significativa la differenza fra la risoluzione dell'11 luglio 2007 nella quale l'Assemblea si riservava «il diritto di presentare, dopo le elezioni del 2009, nuove proposte per un ulteriore assetto costituzionale dell'Unione» e quella del 20 febbraio 2008 nella quale l'Assemblea «ritiene che il Trattato di Lisbona fornirà una struttura stabile che permetterà ulteriori sviluppi dell'Unione europea».

Ben venga dunque la «consapevolezza – che il corelatore del Parlamento europeo Mendez de Vigo ha voluto aggiungere alla motivazione della risoluzione del 20 febbraio – che sarà difficile che 27 Stati membri possano progredire insieme se l'Unione intende proseguire i propri obiettivi» e, soprattutto, l'invito espresso da Giorgio Napolitano nel suo discorso all'Università Humboldt di Berlino di «scogliere l'antico nodo di contrastanti visioni del progetto europeo e far emergere una nuova volontà politica comune».

All'inizio dei lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa, erano state indicate cinque questioni prioritarie dalle quali avrebbero dovuto emergere conseguenti soluzioni costituzionali: il ruolo dell'Unione europea nel mondo e la risposta alle sfide della globalizzazione; la necessità di portare a compimento l'unione economica, avendo realizzato l'unione monetaria; l'impatto dell'allargamento e le dimensioni identitarie, politiche ed istituzionali legate all'estensione geografica dell'Unione europea; la distanza crescente fra i cittadini ed il sistema politico; l'efficacia ed il carattere democratico del sistema istituzionale dell'Unione europea. Per ottenere l'accordo di tutte le componenti della Convenzione – destinata a concludere i lavori secondo il principio del consenso – ed in particolare della componente governativa, il testo adottato è stato deconstituzionalizzato in materia di *governance* economica, di politica estera e della sicurezza, di cooperazione penale e di polizia, di razionalizzazione dei lavori del Consiglio, di procedure di revisione del Trattato

e delle risorse proprie accettando l'interferenza dei parlamenti nazionali nel controllo *ex ante* della legislazione europea ed un'interpretazione riduttiva della Carta oltre alla creazione della figura istituzionalmente ambigua del Presidente stabile del Consiglio europeo.

In termini di capacità dell'Unione europea di far fronte alle sfide attuali e future il compromesso sul Trattato di Lisbona è stato pagato ad un costo politico elevato e l'immagine litigiosa che hanno dato Capi di Stato e di Governo contribuisce al tasso decrescente di fiducia che i cittadini europei nutrono nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea ma ancor di più nei confronti delle istituzioni nazionali. L'esperienza passata dall'Atto unico in poi mostra tuttavia che ogni accordo intergovernativo è stato messo in discussione dagli stessi governi poco tempo dopo la sua entrata in vigore per la forza delle contraddizioni insite nell'accordo o per l'evolvere della situazione europea ed internazionale. Così i governi potrebbero pensare di convocare una settima Conferenza Intergovernativa per procedere ad una revisione ordinaria dei trattati per aggiornare le politiche comuni od alcuni di essi potrebbero scegliere la via delle cooperazioni rafforzate o quelle strutturate per garantire uno sviluppo più ambizioso nel rafforzamento dell'Eurozona o nello spazio di libertà e sicurezza o nella cooperazione con i paesi del Mediterraneo. Ma l'esperienza mostra che né il metodo del negoziato diplomatico né un accordo limitato fra governi permette di sciogliere «il nodo di contrastanti visioni dell'integrazione europea».

Oppure i governi potrebbero essere sollecitati dal nuovo Parlamento europeo eletto nel giugno del 2009 o dalle proposte del Comitato di saggi nominati su proposta di Nicolas Sarkozy a convocare una nuova Convenzione, ma il metodo applicato per la Carta e per il Trattato costituzionale ha mostrato di non essere in grado di suscitare un vero dibattito pubblico ed un adeguato consenso fra i cittadini² e la Convenzione presieduta da

² G. Ricard-Nihoul, *Réviser les traités européens: le moment de la*

Giscard d'Estaing si è dovuta muovere all'interno dei limiti imposti dai governi nazionali e dall'ineluttabile metodo di decisione per consenso.

I grandi partiti europei o una nuova alleanza di forze socialdemocratiche, riformiste e liberali potrebbero cogliere – come ha chiesto Giorgio Ruffolo su «la Repubblica» – l'occasione delle elezioni europee nel giugno 2009 non solo per indicare il loro candidato alla Presidenza della Commissione europea ma anche per rilanciare il progetto costituzionale introducendo questa proposta nei loro programmi elettorali ed aggiungendo la dimensione europea in campagne elettorali che sono sempre state dedicate a temi nazionali. Per giungere a questo risultato, bisognerebbe attendersi un radicale rimescolamento delle carte e dei partiti nazionali nel Parlamento europeo e la volontà di mettere a confronto nei ventisette paesi membri le «contrastanti visioni dell'integrazione europea».

Questa questione riapre l'antica *querelle* sull'Europa a due velocità che si è riproposta ad ogni crisi nel processo di integrazione ed alla quale nessuno ha mai osato dare una risposta politicamente e giuridicamente dirompente. Se tuttavia le prossime sfide dell'Unione a cominciare dalla politica estera e dai Balcani mostreranno ancora una volta l'inconsistenza del metodo intergovernativo, occorrerà riproporre il tema delle due velocità e scegliere tempi e modi per un rilancio «entre ceux qui voudront» del processo di integrazione politica.

La storia costituzionale moderna in Europa inizia con l'assemblea costituente francese del 1789 e si sviluppa attraverso l'elezione a suffragio universale e diretto o di organi parlamentari con il solo mandato popolare di elaborare l'atto di fondazione dello Stato democratico – come è avvenuto in Italia, in Germania, in Irlanda, in Lituania ed in Estonia – o con l'attribuzione di tale mandato al Parlamento eletto come è avvenuto in Belgio, in Lussem-

Convention - six arguments pour la sauvegarder, six propositions pour la réformer, Paris, Policy Paper de Notre Europe, 2007.

burgo, in Finlandia, a Malta, in Portogallo, in Spagna, in Grecia ed in tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale ad eccezione dell'Estonia e della Lituania dopo l'avvento della democrazia. In Europa non si tratta né di gettare le basi di un sistema democratico *ab initio* né di gettare le basi di un nuovo Stato europeo ma di consentire ai cittadini di fare uso della sovranità che appartiene solo a loro consegnandola provvisoriamente nelle mani dei loro rappresentanti. La via più naturale sarebbe quella di attribuire questo mandato al Parlamento europeo che il deputato europeo Willy Brandt qualificò nel 1979 come una «assemblea costituente permanente» e che svolse questo ruolo su ispirazione di Altiero Spinelli dal 1982 al 1984, ma ben difficilmente l'insieme dei governi nazionali accetterà di seguire questa strada a meno che i partiti europei decidano di iscrivere questa priorità nei programmi elettorali per le elezioni del giugno 2009.

In mancanza di questo accordo o di questa indicazione inequivoca, l'elezione di un'assemblea *ad hoc* con un mandato limitato nel contenuto e nel tempo avrebbe il vantaggio di impegnare partiti, governi e società civile a dialogare con i cittadini sull'avvenire dell'Europa, svolgendo essa lo stesso ruolo della Convenzione europea ma agendo dopo un vero dibattito pubblico ed essendo dotata di una legittimità democratica diretta. Si tratterebbe in sostanza di una modalità di applicazione dell'articolo 48 del Trattato di Lisbona prevedendo una diversa designazione e composizione della Convenzione. Tale assemblea potrebbe essere composta da un numero drasticamente inferiore a quello dei membri del Parlamento europeo ed essere eventualmente integrata – come avvenne per l'assemblea *ad hoc* del 1952 – da un numero limitato di deputati designati dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo. Nel caso in cui una minoranza di paesi fosse contraria alla convocazione di tale assemblea, tale decisione potrebbe essere presa da una maggioranza di Stati che rappresentino una percentuale significativa della popolazione globale dell'Unione europea ispirandosi a quanto era previsto dall'articolo 82 del Progetto Spinelli o dall'articolo 48 del Trattato di Lisbona.

