

Per un nuovo federalismo europeo

di Maurizio Fioravanti

Relazione al Convegno

LE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO IN EUROPA. UN DIALOGO ITALO-TEDESCO
*organizzato a Roma, il 26 gennaio 2007, dalla Fondazione Basso e dalla Rappresentanza in Italia
della Commissione europea*

Una considerazione preliminare. Credo che si debba distinguere tra il processo di approvazione del Trattato costituzionale europeo, che ha subito una battuta d'arresto probabilmente irrimediabile, nel senso che ben difficilmente si sarà capaci di riproporre quel testo, all'interno di quel modo di procedere ; ed il processo di costituzionalizzazione dell'Europa, che è parimenti difficile, ma che non si esaurisce affatto nel processo di approvazione del Trattato. Quello che intendo dire è che il processo di approvazione del Trattato è storicamente rappresentabile come una fase all'interno del processo di costituzionalizzazione dell'Europa. E che dunque quella che tutti chiamano la 'pausa di riflessione' è a sua volta rappresentabile come l'occasione per riportare alla luce il filo conduttore più profondo, che io chiamo per l'appunto 'processo di costituzionalizzazione' dell'Europa. E' quello che proverò qui a fare, ovviamente in modo sommario e provvisorio.

Secondo una categorizzazione poco nota, ma che trovo efficace, la genesi di una costituzione può storicamente verificarsi su due distinti scenari : il primo è lo scenario del c.d. " new beginning ", ovvero uno scenario in cui la costituzione segna una discontinuità profonda, sul modello della rivoluzione francese, che attraverso la costituzione condanna l'intero sistema precedente, l'antico regime. Ma assimilabili al " new beginning " sono anche le costituzioni come quella italiana, o quella tedesca, e più in genere le costituzioni dell'ultimo dopoguerra, perché avevano anch'esse il proprio antico regime da abbattere, ovvero la dittatura. Queste costituzioni presentano alcune caratteristiche che provo a riassumere : 1. si riferiscono ad un forte principio di unità politica, ancora una volta sul modello della volontà generale della rivoluzione francese, che nel corso del tempo si tradurrà in principio di sovranità della nazione, e dello Stato in cui la nazione si personifica 2. contengono un insieme di principi fondamentali che si pongono come motore del processo di attuazione della costituzione, in particolar modo per ciò che riguarda il principio di uguaglianza 3. chiamano anche i giudici, specialmente mediante le rispettive Corti supreme, ad operare per l'attuazione della costituzione. E' questa la storia degli Stati costituzionali europei della seconda

metà del ventesimo secolo, collegata ancora oggi, per quanto in modo crescentemente incerto, con il loro rispettivo new beginning.

Ma quello che a noi più interessa è il fatto che questo è solo il primo scenario storicamente possibile per la genesi di una costituzione. Il secondo è definibile come lo scenario federalistico. E' quello scenario che si ha quando un certo numero di unità politiche – per esempio le ex-colonie inglesi divenute Stati americani – intraprendono una via che crescentemente supera il confine ideale dato dal Trattato, come strumento ordinario di regolazione dei rapporti tra Stati sovrani. Questa esorbitanza si realizza su due punti critici, proprio guardando all'esempio americano : 1. nel procedimento di approvazione del Trattato viene inserito in modo sempre più decisivo la voce popolare diretta. A questo proposito è a tutti noto il formidabile discorso di Madison alla Assemblea di Filadelfia del 23 luglio 1787 : noi non abbiamo più bisogno della unanimità degli Stati, ed abbiamo invece bisogno che gli Stati favorevoli si pronuncino con una Convenzione eletta dal popolo, perché ciò che stiamo facendo non è più un semplice Treaty, ma una Constitution. Il passaggio dal trattato alla costituzione è caratterizzato dalla approvazione popolare 2. i giudici iniziano a disapplicare il diritto degli Stati a favore di un diritto comune, che è contenuto nella costituzione, dotata in questo senso della clausola di supremazia. E' noto come questo sia stato raggiunto solo molto gradualmente negli Stati Uniti. E' noto infatti come una delle più rilevanti deliberazioni nei primi anni di vita del Congresso degli Stati Uniti, del 1789, sia proprio quella che stabiliva che il Bill of Rights si sarebbe applicato solo alla attività dei poteri federali e non concerneva quindi l'ambito statale. Si dovrà arrivare al XIV emendamento del 23 luglio 1868 per iniziare a convincere la Corte suprema che gli Stati erano anch'essi sottoposti al due process of law contenuto nel Bill of rights, e per aprire quindi la via ad una serie garantita di diritti fondamentali opponibili anche ai poteri statali, che si realizzarono per altro molto gradualmente, tra Otto e Novecento. Sotto questo profilo, si potrebbe dire che la trasformazione della Costituzione federale da Trattato in Costituzione è durata ben più di un secolo. Ciò che spiega perché ancora nel diciannovesimo secolo fosse così viva negli Stati Uniti l'immagine della Costituzione come contratto tra Stati, che da esso tra l'altro, proprio per questo motivo di fondo, sarebbero stati liberi di recedere. Gli Stati Uniti rappresentano quindi l'esempio storico più rilevante di genesi di una costituzione su uno scenario di tipo federalistico, ovvero partendo da un trattato. Io valorizzerei molto questo elemento per l'Europa, non nel senso d'immaginare per analogia gli Stati Uniti d'Europa – soluzione alla quale francamente non credo - ma nel senso di una consapevolezza storica da acquisire : che le costituzioni non nascono solo come new beginning, sul modello della rivoluzione francese, ma anche come legame tra più unità politiche, che eccede nei punti che abbiamo visto la misura ordinaria del trattato. Certo anche gli americani ebbero bisogno com'è noto

del loro new beginning – basti pensare alla Dichiarazione d'indipendenza ed alla storica condanna come tiranno del re d'Inghilterra -, ma rimane il fatto che la loro costituzione è quella del discorso di Madison sopra citato, ed è quella della equal protection che deriva dal XIV emendamento, e dunque essenzialmente è ciò che serve ad uscire dall'abito stretto del trattato. Non importa che la costituzione condanni un antico regime che per altro non c'era storicamente nel caso degli Stati Uniti. Importa che la costituzione affermi la propria supremazia con una forza che il trattato per sua natura non può avere. Questa è in sintesi la genesi della costituzione su uno scenario di tipo federalistico.

Si sarà già compreso che il nostro problema è ora quello dell'uso di queste categorie nella comprensione dell'Europa di oggi, nella prospettiva – come si diceva all'inizio – della costituzionalizzazione dell'Europa. Un primo elemento è evidente. Se si può parlare – come io credo – di 'costituzione europea', non è certo con riferimento al modello del 'new beginning'. E' vero che a metà del secolo scorso c'è un movimento complessivo che comprende l'affermazione dei nuovi Stati costituzionali fondati sul principio della limitazione costituzionale di sovranità, le Nazioni Unite, l'avvio dello stesso processo d'integrazione. Tuttavia, non si può certo dire che l'Europa sia cresciuta, dalle origini fino alla moneta unica, ed oltre, alimentandosi di un suo mito delle origini, com'è nel modello del 'new beginning'. Anzi, la ben nota via del metodo incrementale si fonda proprio a ben guardare sull'assenza del momento della origine: non c'è una volontà originaria costituente da attuare, e vi sono invece le concrete volontà che di volta in volta si determinano partendo dai risultati che le precedenti volontà avevano a loro volta conseguito. In questa fase, l'Europa non si preoccupa di costruire una vera e propria forma politica europea, né un'autentica legittimazione democratica, come quella che invocava Madison nel discorso più volte ricordato, è davvero all'ordine del giorno. L'Europa cammina perché in quella fase sono sufficienti legittimazioni di stampo diverso da quella democratica: 1. la legittimazione negoziale, che in entrata, nei processi di decisione a livello europeo, garantisce agli Stati la loro presenza, e dunque la loro capacità di controllo. 2. la legittimazione funzionale, che in uscita, nei medesimi processi, garantisce i medesimi soggetti, ovvero gli Stati, che per quella via si ottengono risultati che non si sarebbero potuti ottenere da soli. Come dire: l'Europa non minaccia, perché non toglie, ma se mai aggiunge, rispetto alle sovranità degli Stati. A queste condizioni, non è difficile essere europeisti, e si rimane ovviamente del tutto nei confini del trattato.

Ma qui inizia una nuova vicenda, che è precisamente ciò che deve essere indagato sul piano storico. Si produce cioè rispetto al metodo incrementale ed alle legittimazioni di stampo negoziale e funzionale un *quid pluris*, che pur non essendo a sua volta un new beginning è tuttavia qualcosa che è da studiare per me nel campo delle genesi delle costituzioni, sul secondo scenario che abbiamo

proposto, che è quello federalistico. Su quel secondo scenario, abbiamo visto, anche sulla scorta del caso americano, che due sono i punti di rottura, che conducono dal trattato alla costituzione : il ruolo della voce popolare diretta, ovvero l'instaurarsi di una terza legittimazione, di stampo democratico – per inciso dico qui che Madison ed i padri costituenti americani non avrebbero mai chiamato 'costituzione' la loro creatura se non avessero deciso di farla approvare dalle Convenzioni popolari : ciò che forse può essere occasione di meditazione per gli europei – ed il ruolo dei giudici, in particolare di quelli statali, per la garanzia della applicazione uniforme del diritto comune. Ora, nel caso europeo è accaduto che questo secondo elemento si è realizzato nelle forme ben note, che coinvolgono i giudici statali nella applicazione del diritto comunitario, mentre si è bloccato il primo, sul versante della legittimazione democratica, in particolare proprio nel procedimento di approvazione del Trattato costituzionale, che com'è noto si è del tutto mantenuto nei confini tradizionali del trattato, del diritto internazionale. E' questo aspetto, relativo alla presenza di un principio democratico come principio di legittimazione, che manca per completare la transizione dal trattato alla costituzione. Abbiamo più volte chiarito per altro che non intendiamo in questo modo evocare la necessità di un improbabile potere costituente del popolo europeo, nel quale anzi decisamente non crediamo, ma semplicemente la necessità di dare a qualcosa che chiamiamo 'costituzione' un fondamento popolare a sé adeguato. Non vogliamo qui entrare nel dettaglio di eventuali proposte concrete, come quella del referendum consultivo europeo, che sono state espresse in altre sedi. Preme arrivare ad una prima provvisoria conclusione : per avere una costituzione non è necessario un new beginning, un potere costituente originario, un'assemblea costituente, perché storicamente è 'costituzione' anche ciò che nasce dal modificarsi del legame tra più soggetti sovrani, ma solo a quelle condizioni che più volte abbiamo richiamato, e che in Europa si sono realizzate per ora solo in parte. Se è vero – come noi crediamo, e come abbiamo mostrato – che il deficit è dal lato del principio democratico, è su questo che dobbiamo ora indagare. Il principio democratico richiama infatti una dimensione che fino ad ora abbiamo volutamente trascurato, che è quella della sovranità.

Riprendiamo per un attimo l'immagine della genesi della costituzione che si svolge su due lati : da una parte i giudici che garantiscono l'applicazione del diritto comune, dall'altra il principio democratico che si afferma come principio di legittimazione dell'Unione. La domanda che molti oggi si pongono è la seguente : fino a quando, e sopra tutto fino a quale limite, è possibile costruire l'Europa solo sul primo lato, sul lato dei giudici ? Nella letteratura si trovano sempre più qualificazioni dell'attuale situazione nel senso di una situazione pre-federativa, ma sempre sul lato dei giudici, per l'analogia che è possibile istituire tra il ruolo della Corte di giustizia in Europa e quello della Corte Suprema, per ciò che riguarda gli Stati Uniti. Ma nello stesso tempo si va

diffondendo la sensazione che non sia lontano il punto-limite, ovvero quel punto oltre il quale un ulteriore accrescimento delle competenze dell'Unione ed una conseguente disapplicazione del diritto statale a più vasto raggio diverrebbe problematica senza una crescita anche sull'altro lato, ovvero sul lato del principio democratico. In altre parole, l'Europa che fino ad oggi è ben cresciuta con una legittimazione di stampo esclusivamente negoziale e funzionale si va forse rendendo conto che la stessa logica di tipo incrementale l'ha trascinata fino ad un punto di non ritorno, in cui non può più essere elusa la questione dell'altra legittimazione, ovvero del principio democratico, ed in ultima analisi dello stesso principio di sovranità. Bisogna allora affrontare di petto questo problema, non giocare più ad eluderlo. E diviene allora necessario configurare l'Unione Europea come potere politico di fronte alla sovranità agli Stati membri. E' di una soluzione a questo proposito che siamo carenti. Si dice comunemente che la soluzione non può essere quella classica dello Stato federale. Bene : ma allora, cos'altro ? Si può continuare a procedere senza chiederselo ? Per rispondere a queste domande bisogna prima e previamente scartare le due soluzioni che noi consideriamo estreme, e che tutto sommato sono quelle che più hanno circolato fino ad oggi in Europa. Bisogna enunciarle con chiarezza, eliminarle e ricercare infine una terza soluzione, quella che riteniamo più adeguata. Senza una prospettiva chiara su questo punto l'Europa non ha futuro.

La prima soluzione è quella che è emersa soprattutto in Francia, e certo non solo in occasione del recente referendum. La si può far risalire, nella sua radice più immediata, al dibattito che si svolse in Francia in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht. Essa si fonda sull'idea che gli Stati membri sono ancora nella loro essenza gli Stati nazionali sovrani del diciannovesimo secolo e della prima metà del ventesimo. E' cioè un'opinione che tende a sottovalutare il più recente passaggio dallo Stato liberale di diritto allo Stato democratico costituzionale. In questa linea, le costituzioni dell'ultimo dopoguerra, comprese quelle francesi, continuerebbero perciò a presupporre lo Stato sovrano, come le precedenti costituzioni, di esso dettando le modalità di organizzazione, e di esercizio dei poteri di sovranità, della sovranità nazionale. Per questo motivo, in Francia si è ritenuto che la ratifica del Trattato di Maastricht, considerato come un autentico patto costituzionale, incidente pesantemente sulle condizioni di esercizio della sovranità nazionale, implicasse l'esercizio di un vero e proprio potere costituente : solo la nazione sovrana dei francesi, con un referendum di stampo costituzionale, poteva autorizzare una modifica della costituzione che intaccava il bene più prezioso da essa contenuto, ovvero la sovranità dello Stato nazionale francese. Veniamo alla nostra valutazione. Consideriamo 'estrema' questa soluzione perché fondata su un concetto rigido e non mediato di permanenza del principio di sovranità nella sua cosiddetta 'essenza', al di là delle costituzioni che mutano ; e perché sottovaluta in modo unilaterale il mutamento intercorso alla metà del secolo ventesimo. Infatti, nelle costituzioni che ora abbiamo in

Europa vale il principio kelseniano secondo cui esiste tanto Stato quanto è previsto nella costituzione : non è più la costituzione a dover presupporre lo Stato, ma viceversa. E questo cambia notevolmente le cose in Europa, spiegando alla radice perché gli Stati costituzionali di oggi siano andati così avanti nella integrazione, in un modo che neppure sarebbe stato concepibile dagli Stati nazionali nella loro precedente configurazione. Allora, la soluzione che cerchiamo non può fondarsi sul vecchio criterio della sovranità nazionale. L'Europa non può essere solo un progetto di coesistenza delle sovranità nazionali.

Ma anche l'estremo opposto serve ben poco nel nostro presente. Esiste infatti anche un estremo opposto, in cui si disegna uno scenario altrettanto improbabile, che prevede una più o meno rapida dissoluzione delle sovranità statali a favore di un ordine sovranazionale quasi miracolosamente capace di tenere in equilibrio tutti gli attori, pubblici e privati, comunitari e statali. Si potrebbe dire : non c'è più la sovranità di soggetti politici determinati, ed al suo posto c'è la sovranità di un ordine. Se la prima soluzione è figlia del grande inestinguibile mito della sovranità politica, questa seconda soluzione è figlia anch'essa di un mito : quello, in origine solo britannico e con profonde radici medievali, della costituzione come processo in sé ordinato ed ordinante, equitativamente adeguato alle cose, non per caso seguito nel suo svolgersi in primo luogo dalla giurisprudenza. Sarebbe questa un' Europa liberata dal peccato della sovranità politica, e che per ciò stesso è capace di ritrovare le sue radici, un 'unità che c'era prima degli Stati nazionali, ed alla quale sarebbe possibile tornare. Non per caso, chi si colloca in questa linea parla della costituzione europea come di una costituzione mista. E dunque, se la prima Europa smuove ben poco del principio di sovranità, questa seconda pensa di poterne fare a meno del tutto. Per questo si tratta di due soluzioni estreme. Noi non crediamo possibile né l'una né l'altra . E dunque cerchiamo una terza soluzione.

Per ricercare questa soluzione, bisogna liberarsi di un carattere dominante nella nostra tradizione della sovranità politica. E' il carattere della esclusività, per cui la sovranità esiste quando ha eliminato ogni possibile concorrenza. E' inutile sottolineare quanto pesi su di noi il modello tradizionale dello Stato moderno, inteso come processo storico di progressiva eliminazione di una serie plurale di poteri, a favore dell'unico potere del sovrano, ed in ultima analisi della legge dello Stato. Questa idea della sovranità non è adatta all'Europa. E' questa idea che non funziona più, e che conduce alle soluzioni estreme che abbiamo sopra tratteggiato : o la sovranità rimane, e non può rimanere altro che negli Stati, lasciando l'Europa nei confini del trattato, o la sovranità scompare, e si dissolve nell'improbabile ordinamento sovranazionale. Sull'Europa bisogna abituarsi a pensare in altri termini. Bisogna iniziare a pensare ad una sovranità condizionata, che esiste solo all'interno di una forma politica più ampia. Recentemente ho descritto questo passaggio con gli strumenti della geometria. Se lo Stato moderno della tradizione è un cerchio che come tale ha un centro, a partire

dal quale tutta la forma si delinea, l'Europa è piuttosto un'ellisse, la cui forma è data dall'interazione tra due fuochi : da una parte gli Stati che anche secondo il Trattato costituzionale conservano le loro identità costituzionali (art. I.5), dall'altra il principio di unità che si realizza attraverso la primauté del diritto comune europeo (art. I.6). La primauté solo malamente può essere tradotta con 'primato', e tanto meno ha a che fare con 'supremazia'. Di tutto il nostro armamentario linguistico sceglierei 'primazia', che più correttamente indica la situazione in cui si trova il giudice nazionale che rende prevalente il diritto comunitario nella soluzione di un caso, procedendo quindi alla non applicazione del diritto nazionale non conforme. Ma questa non applicazione non può essere a sua volta considerata come una sanzione nei confronti di un diritto da invalidare in quanto non conforme ad un diritto di livello superiore, all'interno di un ordine gerarchico delle fonti di diritto. La primauté è un meccanismo regolativo della applicazione della legge all'interno dell'Europa, essenziale perché indispensabile per garantire un'applicazione uniforme, ma non pretende affatto di essere espressione di sovranità, di essere cioè 'primo' perché espressione di una volontà politica e costituzionale gerarchicamente sovraordinata rispetto alle volontà nazionali. Certo rimane il fatto che il singolo Stato nazionale vede disapplicato il suo diritto, ma all'interno di un meccanismo orizzontale costruttivo di diritto comune, e non verticale, abrogativo dall'alto del proprio diritto. L'Europa si costruisce quindi sul piano costituzionale nella tensione tra i due fuochi, tra I.5 ed I.6. L'Europa è una forma politica intera entro cui stanno gli Stati nazionali. E' un intero composto di parti distinte, che tali rimangono, pur trovando sempre più significato solo all'interno dell'intero. L'Europa contraddice ancora una volta la tradizione dello Stato moderno, che vuole che le parti siano destinate, per loro natura, o ad essere assorbite dall'intero, o a dissolverlo. Ancora una volta il pensiero dicotomico, che produce solo soluzioni monistiche, si rivela poco adatto alla realtà plurale dell'Europa.

Se così stanno le cose, come noi crediamo, c'è evidentemente ancora un lungo tragitto da compiere per la costituzionalizzazione dell'Europa. Torniamo al nostro quadro generale. Abbiamo visto che vi può essere 'costituzione' in Europa a due condizioni : che esista un diritto comune la cui applicazione sia garantita dalle giurisdizioni nazionali, e che alle legittimazioni tradizionali, di stampo negoziale e funzionale, si affianchi quella democratica, necessaria per l'esistenza della costituzione medesima. Siamo ora in grado di comprendere che questo secondo requisito non può essere esaurito nell'ambito di diverse modalità di ratifica del trattato costituzionale, anche se noi siamo stati tra i primi a contestare la scelta di far rimanere quelle modalità in modo rigido entro i confini internazionalistici dell'unanimità e della sovranità degli Stati membri sui modi di ratifica. Non è infatti sufficiente riconfigurare il testo del trattato, per esempio togliendo la parte terza, e la procedura di ratifica, introducendo un referendum consultivo europeo. La verità è che tutto questo

pare essere, non solo difficile, ma anche poco significativo, se non si affronta il nodo di fondo, se non si hanno le idee un po' più chiare sulla finalità di fondo, su ciò che si sta costruendo, su quale possa essere alla fine quella che io chiamo la *forma politica europea*. E la verità è che le cose sono andate in Europa in modo tale per cui solo ora in realtà ci poniamo davvero questo problema. La nostra proposta è quella della ellisse, che parte storicamente dalla necessità di riconsiderare le sovranità nazionali : non conservarle rispetto alla tradizione da cui provengono, né eliminarle, ma riconsiderarle come uno dei due fuochi che danno vita alla forma politica comune. Deve cioè crescere la consapevolezza che la propria identità sta dentro la forma comune, e che nello stesso tempo l'appartenenza alla forma comune non distrugge la propria identità. A questo proposito si deve per forza osservare che il Paese più anti-europeo è certamente la Francia, proprio per questo motivo, perché è il paese che storicamente ha più drammatizzato il problema della sovranità.

Per far crescere l'Europa non solo sul piano della applicazione del diritto comune, ma anche su quello della cittadinanza comune, della comune appartenenza, abbiamo dunque bisogno di riconsiderare in modo diverso la tradizione storica della sovranità nazionale. Su questa linea, ho letto con grande piacere la decisione del Tribunale costituzionale spagnolo del 13 dicembre 2004, resa proprio al fine di rilevare un'eventuale contrasto tra l'approvazione del trattato costituzionale e le norme della costituzione spagnola sulla sovranità nazionale. C'è qui un'altra Europa, rispetto alla Francia, che non interpreta più la sovranità nazionale secondo il metodo dicotomico, e sulla scorta di un rigido principio di esclusività. La decisione distingue in modo efficace, come anche noi implicitamente abbiamo fatto, tra supremazia e primazia : mentre la prima ha a che fare con la gerarchia delle fonti e con la dimensione della invalidità, per contrasto con la norma di livello superiore, la primazia ha a che fare esclusivamente con il momento della applicazione, di essa costituendo essenziale meccanismo regolativo. Mentre una supremazia produce sempre anche una primazia, non è vero l'inverso : vi può essere primazia anche senza supremazia, senza invalidazione delle norme, senza pretesa abrogatoria, senza minaccia di *reductio ad unum*. L'Europa è questo, storicamente e costituzionalmente : non ha da affermare un diritto di qualità superiore, come fu con il diritto del sovrano alle origini dello Stato moderno, ma ha da mantenere la coerenza di un ordinamento, che è cosa diversa, e che costituisce il primo fuoco della nostra ellisse. In questa linea potrebbero essere rilette le celebri elaborazioni, italiane e tedesche, dei c.d. 'controlimiti', a suo tempo elaborate in senso troppo difensivistico, e che andrebbero ora reinterpretate come uno dei meccanismi di interazione tra i due fuochi della ellisse. Sarà un caso, ma Spagna, Italia e Germania hanno davvero qualcosa in comune, che misuriamo costantemente anche nella dottrina costituzionale : l'aver preso sul serio il passaggio dallo Stato di diritto della tradizione allo Stato democratico costituzionale dell'ultimo dopoguerra. E dunque quando in questi paesi si parla di

sovranità nazionale si presuppone un mutamento di grande rilievo già avvenuto, che è quello della intrinseca limitazione costituzionale della sovranità dello Stato. Uno Stato a sovranità costituzionalmente limitata non è in questa linea uno Stato meno democratico, come in fondo si pensa all'interno della cultura costituzionale francese ; e se sul piano europeo questa limitazione avviene entro una forma comune liberamente scelta, si può e si deve su questa indispensabile base ricostruire anche per l'Europa una legittimazione di tipo democratico. Se gli Stati che agiscono ed agiranno in Europa sono questi, c'è speranza per la costituzionalizzazione dell'Europa. Se invece sarà dominante il modello francese della sovranità nazionale, con le sue profondissime radici nella cultura costituzionale degli Stati nazionali, e più indietro ancora della rivoluzione in quanto evento in cui culminò, a sua volta, una certa tradizione dello Stato moderno, allora ci si dovrà rassegnare ad un'Europa dei trattati e delle cancellerie. Sui tempi brevi deciderà la politica degli Stati, ed il confliggere o l'incontrarsi dei loro rispettivi interessi. Ma sui tempi lunghi deciderà la cultura costituzionale che saremo capaci di esprimere. L'auspicio con cui si conclude è che la 'pausa di riflessione' sviluppi davvero in questo senso una riflessione sui caratteri della forma politica europea.