

# IL PONTE

Rivista di politica economia e cultura fondata da Piero Calamandrei

Anno LXI n. 5



maggio 2005

## FUORI QUOTA

*I simboli, il popolo e i ministri Calderoli e Castelli* (Vincenzo Accattatis), 3 - *Il caso Vigna-Caselli* (Vincenzo Accattatis), 4 - *Siena Country Club* (Roberto Barzanti), 5 - *Il Nicaragua a un trivio* (Carlo Carlucci), 8 - *La censura non basta* (Daniela Gaudenzi), 10 - *In morte del critico* (Vito Zagarrio), 12 - *Alle origini dell'Unicoop* (Giovanni Lombardi), 13

## AGENDA POLITICA

- 15 MARCELLO ROSSI, *Viva l'Unione!*  
17 ANTONIO SANTONI RUGIU, *Che cosa resta a Cesare*  
22 VINCENZO LAVENIA, *Totus noster?*  
25 RINO GENOVESE, *Bertinotti e la democrazia deformata*  
31 GIUSEPPE CAMPOS VENUTI, *Le regioni scendano in campo contro il falso federalismo*  
35 GIOVANNI PALOMBARINI, *Il garantismo nella Seconda repubblica*  
50 VINCENZO ACCATTATIS, *Dall'Europa della moneta unica all'Europa dei popoli*  
61 ROBERTO PASSINI, *Difesa e rilancio della democrazia costituzionale*  
68 MINO VIANELLO, *Eros ed eroi: al cuore di Max Weber*

**AGENDA ECONOMICA**

- 82 UBALDO CECCOLI, *La Direttiva Bolkestein*

**MEMORIA COME DOMANI**

- 92 FRANKLIN HUGH ADLER, *Mussolini e gli ebrei*  
106 GAETANO ARFÈ, *Sessant'anni dopo*

**QUESTO E ALTRO**

- 118 STEFANO LANUZZA, *La strega necessaria*  
124 VITO ZAGARRIO, *Hollywood nonostante, nonostante Hollywood*  
138 PIETRO SCARPELLINI, *Il virus dell'attribuzione eccellente*  
143 ROBERTO CARNERO E ROBERTA MORI, *Profili brevi di contemporanei*  
154 FRANCESCO PERI, *Quanto è «comique» l'«Opéra!». Per l'ultimo libro di Arbasino*

## DALL'EUROPA DELLA MONETA UNICA ALL'EUROPA DEI POPOLI

Secondo l'ultimo sondaggio (primi giorni di aprile), il 55% dei francesi è orientato a dire no al referendum sul Trattato costituzionale europeo. Secondo me, questo orientamento<sup>1</sup> ha un grave significato per gli euroentusiasti: piú i cittadini europei si rendono conto della portata liberista di questa Europa e piú la rifiutano. I francesi, che hanno una tradizione di politica sociale e di piano, non possono essere d'accordo con l'Europa liberista che crea sempre piú disoccupazione (mentre dice di combatterla), che predica il taglio del *Welfare* mentre questo è l'espressione della politica sociale europea.

Un no dei francesi al prossimo referendum avrebbe un significato preciso per questa Europa. Vorrebbe dire che occorre costruire un altro tipo di Europa, che occorre cambiare l'asse di riferimento: non il libero mercato ma il benessere delle popolazioni, non l'Europa delle *élites* ma l'Europa dei popoli.

Purtroppo il popolo italiano non è chiamato a dire che cosa pensi del trattato costituzionale europeo, della moneta unica, del patto di stabilità, fortunatamente in via di disgregazione. In via *bipartisan*, in una Camera dei deputati deserta, la maggioranza dei parlamentari italiani ha detto sí a questo trattato costituzionale europeo liberista<sup>2</sup>. La famosa Carta dei diritti fondamentali, ora seconda parte del trattato costituzionale, è stata già fortemente ridimensionata (ne tratterò, con maggior precisione, in seguito). Nell'Unione europea i liberisti prevalgono. Questa la verità che non può essere occultata. Se i francesi diranno di no rafforzeranno le speranze della sinistra radicale europea che non vuole distruggere l'Unione europea (saremmo nelle mani dai falchi americani), ma vuole un'Unione europea veramente democratica e sociale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Riprendo e sviluppo l'articolo *Questa Europa e l'altra da costruire, democratica e sociale*, «Liberazione», 03.04.2005.

<sup>2</sup> Cfr. «la Repubblica», *Costituzione Ue primo via libera dalla Camera*, 26.01.2005.

<sup>3</sup> Ho già trattato sul «Ponte» del rapporto Unione europea-Stati Uniti d'America. Per una recente analisi cfr. R. Bernstein, *Is Europe Trying to Restore the Old Trans-Atlantic Club?*, «The New York Times», 03.04.2005.

Il *deficit* democratico in Europa è oggi vistoso e resta vistoso nonostante il trattato costituzionale in via di ratifica o di bocciatura<sup>4</sup>. Anche la Francia, che oggi guida l'Unione europea, deve essere tenuta accuratamente sotto controllo, visto il suo passato bonapartista e il suo attuale gollismo. I socialisti sono divisi e, per quanto abbiano ottime tradizioni, non riescono a contrastare il bonapartismo a cui risale l'autoritarismo moderno<sup>5</sup>. L'imperialismo e lo sciovinismo sono strettamente associati al bonapartismo e al gollismo, così come la disinvoltura rispetto alla *rule of law* è un'altra pessima tradizione francese<sup>6</sup>.

Perché vi sia effettivamente un'Europa sociale e democratica la sinistra deve essere iperpresente. Cittadini europei bene informati devono decidere sull'Europa, non le *élites* europee in segreto o in parlamenti deserti. I *media* nella stragrande maggioranza non informano: disinformano. La sinistra deve informare. È così che cresce la democrazia.

Abitualmente lo studio delle istituzioni europee ha questo tipo di approccio: si parte dalla storia dell'idea d'Europa, per ripetere il titolo di un celebre libro di Chabod, e si prosegue nell'analisi per dimostrare che l'idea d'Europa nel corso del tempo si è consolidata nella Comunità economica. Va osservato che l'idea d'Europa non è stata mai un'idea economica o monetaria, ma è stata sempre un'idea morale, di civiltà giuridica, di democrazia partecipata; un'idea di progresso, certamente, ma di progresso non solo materiale, ma morale, di libertà, di fraternità, di solidarietà, di eguaglianza. Il valore di fondo è la persona umana.

Nella bozza di Costituzione predisposta dalla Convenzione il valore "persona umana" emergeva con sufficiente nettezza, veniva elencato prima del distinto valore "diritti dell'uomo", mentre nella versione definitiva è stato assorbito. Nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali, oggi sovrastato dal preambolo del Trattato, il valore "persona umana" conservava un ruolo centrale. L'Unione, si legge in detto preambolo, pone «la persona umana al centro della sua iniziativa». Nella Carta, come nella bozza varata dalla Convenzione, non si parlava di persona umana da emancipare, così come se ne parla nella Costituzio-

<sup>4</sup> Cfr. S. S. Anderson, K. A. Eliassen, *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage Publications, 1998; D. Grimm, «Does Europe Need a Constitution?», in P. Gowaman and P. Anderson, *The Question of Europe*, London, Verso, 1997; J. Habermas, «Reply to Grimm», in P. Gowaman and P. Anderson, *The Question of Europe* cit.; J. Habermas, *Tempo di passaggi*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 118; J. Habermas, *L'occidente diviso*, Bari, Laterza, 2005; R. M. Jenner, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004; B. Cassen, *Ce non qui redistribuerait les cartes en Europe e À la française...*, «Le Monde Diplomatique», aprile 2005.

<sup>5</sup> C'è contrasto fra gli storici sulla questione, ma io sono perfettamente convinto della verità enunciata.

<sup>6</sup> La Francia non è in grado di dare un serio contributo perché in Italia possa combattersi e a fondo la grave piaga della corruzione.

ne italiana (art. 3 capoverso), ma il ruolo “centrale” alludeva a una iniziativa europea in tal senso. Ma il valore persona umana da emancipare non è in conflitto con il valore del libero mercato, che è valore centrale e preminente? Nel libero mercato l’occupazione è variabile dipendente – anche se la Carta tenderebbe a escluderlo – così come le condizioni di lavoro. La Carta (seconda parte del Trattato costituzionale) è sovrastata dalla prima e dalla terza parte del Trattato. I principi fondamentali non sono scritti nella Carta ma nella prima parte che li ricava, fondamentalmente, dalla terza parte. La Carta è schiacciata fra la prima e la terza parte.

La Corte di giustizia europea può “valorizzare” i diritti fondamentali contenuti nella seconda parte della costituzione, schiacciati dai principi generali contenuti nella prima e nella terza parte? Potrebbe tentare di farlo in termini di “governo dei giudici” ma, ovviamente, gli Stati non consentirebbero. È da ricordare inoltre che, storicamente, il governo dei giudici si è realizzato per affermare la politica delle classi dominanti.

### *Le competenze e le norme interpretative*

L’Unione persegue i suoi obiettivi nel rispetto delle sue competenze (art. I-3, comma quinto). Sono gli Stati, con competenza generale, con sovranità, che attribuiscono le specifiche competenze all’Unione (art. I-11 comma secondo). Dovrebbe quindi essere ormai chiaro che le interpretazioni “materiali” della costituzione europea non hanno spazio<sup>7</sup>. L’Unione, certo, ha competenze sempre più estese che a grado a grado erodono la sovranità dei singoli Stati, ma la erodono solo a piccoli passi, secondo decisioni discusse dagli organi europei competenti. Ogni pretesa che la costituzione “materiale” europea abbia soppiantato la Costituzione italiana senza che gli italiani se ne siano accorti è pretesa abusiva, bonapartista. L’Unione europea ha competenze esclusive e competenze concorrenti (art. I-12 ss.).

Il principio di sussidiarietà domina l’art. II-111. Le norme espresse dalla Carta non si applicano ai singoli Stati oltre i limiti di competenza dell’Unione. Le norme contenute nella Carta non attribuiscono poteri ulteriori alla Corte di giustizia. Come dire che la Corte deve attenersi ai principi generali e, ovviamente, deve interpretare le norme in via sistematica.

Il principio di proporzionalità domina l’art. II-112. Fra principi enun-

<sup>7</sup> Di Costituzione materiale ha trattato il professor Andrea Manzella; cfr. i suoi articoli *Costituzione all’europea* («la Repubblica», 03.01.1998); *Europa, spazio comune per una Costituzione* («la Repubblica», 30.10.1998); *Partiti troppo vecchi per la nuova Europa* («la Repubblica», 12.01.2000); *La Carta dei popoli* («la Repubblica», 29.10.2004).

ciati nella Carta e principi enunciati nella parte prima e nella parte terza del trattato prevalgono i principi enunciati nella parte prima e nella parte terza. Testuale: «I diritti riconosciuti dalla Carta disciplinati in altre parti della Costituzione si esercitano alle condizioni e nei limiti ivi definiti». La Carta non intacca per nulla la Convenzione dei diritti dell'uomo, da interpretare in via autonoma. Le tradizioni comuni agli Stati membri prevalgono sui principi enunciati dalla Carta: i principi che vi sono espressi possono essere realizzati «con atti legislativi e esecutivi», ma non possono essere invocati davanti ai giudici, se non ai soli fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti. Nell'atto di applicare la Carta, la legislazione e le pratiche nazionali devono essere tenute sempre presenti, come gli organi giurisdizionali dell'Unione e dei singoli Stati devono tenere presenti le norme interpretative enunciate negli articoli in esame.

### *La supremazia del diritto europeo*

La supremazia del diritto europeo sui diritti nazionali è scritta oggi nell'art. I-6 del Trattato costituzionale (ex art. 10, comma secondo, della bozza predisposta dalla Commissione). Il richiamato articolo dichiara: «La Costituzione e il diritto che emana dalle istituzioni dell'Unione, nell'esercizio delle competenze che le appartengono, prevalgono sul diritto degli Stati membri». Su tutto il diritto degli Stati membri, quindi anche sulle Costituzioni rigide degli Stati membri, anche sui loro principi fondamentali, dichiarati immutabili dalle Corti costituzionali dei vari Stati. Il diritto europeo prevale, quindi, sull'art. 3 capoverso della Costituzione italiana. Il valore persona umana da emancipare, espresso dalla Costituzione, è, quindi, travolto, sovrastato? Travolto, sovrastato ovviamente nei limiti delle competenze dell'Unione europea. Vale sempre il principio già espresso: l'Unione europea può perseguire i suoi obiettivi solo nei limiti delle sue competenze. Oltre questi limiti il diritto italiano è sovrastato dai principi generali espressi dal nostro ordinamento.

Se il trattato costituzionale europeo venisse ratificato dai 25 Stati dell'Unione, i giudici italiani si troverebbero di fronte a questa realtà normativa: 1) il principio di libero mercato che regola la normativa europea prevalente nelle materie di competenza dell'Unione europea; 2) il principio dell'eguaglianza sostanziale (della persona umana da emancipare) che regola il diritto italiano e che prevale nelle materie non di competenza dell'Unione europea.

La rigida Costituzione italiana non prevede la supremazia dei trattati internazionali sui principi costituzionali italiani fondamentali. Fra i prin-

cipi costituzionali fondamentali immodificabili vi è l'art. 3 capoverso che indubbiamente confligge con il principio di libero mercato enunciato dal Trattato costituzionale europeo come principio cardinale. È accettabile l'art. 1-6 che subordina i principi fondamentali enunciati dalle costituzioni degli Stati membri alla normativa europea predisposta dai burocrati di Bruxelles<sup>8</sup>? Molti in Europa si interrogano su questo<sup>9</sup>.

### *Il principio di supremazia del diritto comunitario*

Il principio della supremazia del diritto comunitario ha origine giurisprudenziale, non esisteva nei precedenti trattati europei. Con sentenza n. 26 del 1962 («N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos contro Nederlandse Administratie der Belastingen») la Corte di giustizia europea ha affermato che il Trattato di Roma del 1957 è più di un trattato internazionale capace di creare mutue obbligazioni fra gli Stati contraenti. È un trattato che fonda un ordinamento, che crea istituzioni «con attribuzioni sovrane». In contrasto con la sentenza n. 14 del 1964 della Corte costituzionale italiana («Costa contro società Edison-Volta ed Enel»), la Corte di giustizia europea ha poi ribadito (sentenza «Costa contro Enel» del 15 luglio 1964) il suo precedente orientamento e la Corte costituzionale italiana si è adeguata. Il primato del diritto comunitario sulla legge ordinaria italiana (solo sulla legge ordinaria) è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana con sentenza n. 183 del 1973 («Frontini e altri contro Amministrazione delle Finanze»)<sup>10</sup>.

Organi giudiziari di altri paesi si sono mostrati riluttanti<sup>11</sup>. I trattati europei successivi al 1962 non hanno mai smentito la giurisprudenza della Corte europea. Come dire che l'hanno tacitamente convalidata. In

<sup>8</sup> Il "legislatore" europeo è per gran parte nascosto, perché, in realtà, le leggi europee (i regolamenti, le direttive) sono opera dei burocrati di Bruxelles, del Coreper. Per una più ampia analisi cfr. *Coreper, Europe's managing board*, «The Economist», 08.08.1998; F. Mancini, *Per uno Stato europeo*, «il Mulino», n. 3, 1988; P. Craig e G. Búrca, *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>9</sup> Cfr. R. M. Jennar, *Europe, la trahison des élites* cit. Sulla cruciale questione non si interroga invece A. Manzella; rinvio al suo articolo *Riforma del polo contro l'Europa*, «la Repubblica», 07.04.2005. Per Manzella, l'art. 1-6 sta bene, non poteva non esserci. Cfr. R. M. Jennar, *Europe, la trahison des élites* cit. Sulla cruciale questione non si interroga invece A. Manzella; rinvio al suo articolo *Riforma del polo contro l'Europa*, «la Repubblica», 07.04.2005. Per Manzella, l'art. 1-6 sta bene, non poteva non esserci.

<sup>10</sup> Per una più completa analisi cfr. V. Accattatis, *Quale Europa?*, Milano, Edizioni Punto Rosso, 2000.

<sup>11</sup> Cfr. V. Accattatis, *Quale Europa?* cit., p. 92 ss.; K. J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 51 ss.

sentenza 23 aprile 1986 («Parti ecologiste Les Verts contro il Parlamento europeo»), la Corte europea ha parlato di Carta costituzionale europea, e ne ha così parlato, inoltre, nel parere in data 14 dicembre 1991<sup>12</sup>. Ha mostrato in tal modo un attivismo eccessivo, da molti criticato<sup>13</sup>.

### *I valori dell'Unione europea*

La libertà è il valore fondamentale, strettamente collegato con il valore "libero mercato". La solidarietà (la fraternità della rivoluzione francese) è valore di cui nell'Unione europea si fa spreco, l'eguaglianza, invece, è un valore in discussione. Occorre distinguere: l'eguaglianza formale, giuridica, l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, è valore incontestato (tranne che nell'Italia di Silvio Berlusconi), mentre l'eguaglianza sostanziale, che è parte essenziale della cultura socialista, è in contestazione. È da stabilire se può andare d'accordo, e fino a quale punto, con il principio del libero mercato. Di questo dovrebbe discutere, e molto, la sinistra europea, ma non ne discute: chiaro indice dello slittamento liberista. Ormai larga parte della sinistra europea identifica i propri valori con la solidarietà. A mio avviso – sono un utopista? –, la sinistra italiana dovrebbe battersi perché nella futura Costituzione europea ci sia questa norma: «È compito dell'Unione europea rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale ...». È impossibile? Contrasta con il principio del libero mercato? Se è così, bisogna dirlo chiaramente, e non fare ideologia.

Fra i valori fondamentali, espressi dall'art. I-2, c'è lo Stato di diritto. Ma lo Stato di diritto è la stessa cosa della *rule of law*, del governo della legge? No. L'Europa ha due diverse (anche se non opposte) tradizioni giuridiche: quella inglese e quella dell'Europa continentale. La Costituzione europea ignora la diversità e fa prevalere la concezione bonapartista-gollista del diritto, che è la peggiore tradizione europea, in quanto è subordinata alle decisioni del principe<sup>14</sup>.

Lo Stato di diritto di tradizione prussiana è il tentativo della cultura liberale emergente di imbrigliare in qualche modo lo Stato di polizia (il nazismo è stato la riemersione dello Stato di polizia nella forma più pura). Ovviamente la Germania di oggi è democratica: il passato è stato rinnegato, ma la tradizione dello Stato di diritto in Germania –

<sup>12</sup> Per una più ampia analisi cfr. V. Accattatis, *Quale Europa?* cit., p. 91; K. J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law* cit.

<sup>13</sup> Per una critica degli interventi eccessivi della Corte di giustizia europea cfr. I. Ward, *A Critical Introduction to European Law*, London, Butterworths, 1996, p. 24 ss.; V. Accattatis, V. Accattatis, *Quale Europa?* cit., p. 84.

<sup>14</sup> Per un'ampia analisi cfr. L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, Paris, Puf, 1985.



così come in Italia e in Francia – non è solida. Il diritto è strumento di manipolazione nelle mani delle *élites*. Quale diritto democratico senza controllo del popolo sovrano? Il ruolo del giudice è diverso nei sistemi dell'Europa continentale e in quelli di *common law*. In quest'ultimi un presidente del Consiglio non oserebbe dire ciò che in Italia dice Silvio Berlusconi.

### *La costruzione della pace*

Molti euroentusiasti vedono la costruzione europea come garanzia di pace. Il cancelliere Helmut Kohl, raccomandando l'unione monetaria, ha affermato che l'adozione dell'euro in ultima istanza era una questione di guerra e di pace. Ideologia. La Gran Bretagna, che non entra nell'euro, non fa guerra all'Unione europea, prende solo le distanze dalla prospettiva federale; non intende cedere competenze sovrane a cuor leggero.

Fra i suoi obiettivi, l'Unione europea ha quello di «promuovere la pace» (art. I-3 primo comma). La Costituzione italiana è molto più chiara: ripudia la guerra (art. 11). Ma in che modo l'Unione europea promuove la pace? È disponibile a fare guerre «umanitarie» in Kosovo, è divisa sul tema della guerra in Iraq, ha nominato presidente della Commissione Barroso, che ha approvato la guerra all'Iraq. Da qui una domanda cruciale: l'Unione europea ripudia il passato imperialista degli Stati europei?

Nel preambolo del Trattato costituzionale si legge che i popoli dell'Europa sono fieri della loro storia nazionale. Anche l'Italia e la Germania? Anche del fascismo e del nazismo? Il preambolo si guarda bene dall'affrontare la questione. Ricorda che in Europa vi sono state «esperienze dolorose»: veramente troppo poco. Il fascismo deve essere combattuto o tollerato, dimenticato, assorbito? Meglio ricordarlo per combatterlo, o meglio dimenticarlo per conseguire una certa pacificazione nazionale, una pacificazione da «ragazzi di Salò»?

Nel preambolo varato dalla Convenzione era contenuta una frase di Tucidide, scomparsa nella versione successiva: «La nostra Costituzione [...] si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani dei pochi, ma nelle mani dei più». Ma si può onestamente dire che il potere reale è nelle mani dei più?

Ho parlato di preambolo del Trattato costituzionale, ma meglio sarebbe parlare di preamboli, visto che la seconda parte del Trattato contiene un preambolo piuttosto enfatico, che non coincide in tutto con quello della prima parte. Che peso dare a questo secondo preambolo? È superfluo? Ma un Trattato costituzionale non dovrebbe avere parti

superflue. Il preambolo della prima parte ha questo *incipit*: «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche ...», e quello della seconda parte: «I popoli d'Europa, nel creare la loro unione sempre piú stretta ...». I popoli d'Europa hanno creato l'Unione? Sembra di sognare. Piú sommessamente, l'art. I-1 ha questo abbrivio: «Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa [...] la presente Costituzione ...». Come dire che coloro che hanno firmato i trattati europei tutt'al piú sono stati "ispirati" dai cittadini, non che i popoli europei hanno creato l'Unione, anche perché ancora non si è definito quale tipo di Unione i cittadini europei vogliano. L'Unione del patto di stabilità, del vincolo esterno, della Banca centrale europea indipendente, del primato del libero mercato?

### *Trattato costituzionale e riforma della Costituzione italiana*

L'idea di dare all'Europa una Costituzione è ricorrente nella storia della Comunità europea. Basti ricordare il progetto Spinelli del 1984 e il progetto Herman del 1994<sup>15</sup>. L'idea recente di redigere una Costituzione, lanciata nel Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, è stata ripresa da Valéry Giscard d'Estaing e adottata da tutti, senza discutere se si voleva redigere una Costituzione per regolare i poteri dell'Unione o per potenziarne, o cambiarne, i principi fondati sul libero mercato.

Secondo i liberisti inglesi, l'Unione ha bisogno solo di una Costituzione che definisca le competenze e regoli i poteri, non che pretenda di estendere i diritti sociali dei cittadini europei. Il discorso sui diritti sociali riguarda gli Stati, non l'Unione europea in quanto Unione fondata sul libero mercato. Gli euroentusiasti sociali vogliono, invece, una Costituzione europea con Stato sociale incluso, anche se minimo, che la Corte di giustizia europea potrà ampliare e interpretare in senso estensivo. Il Consiglio europeo è però già intervenuto per dire esplicitamente che le norme della Carta dei diritti fondamentali non devono essere interpretati. Non devono essere interpretati in modo estensivo e la Corte di giustizia europea, ovviamente, metterà in pratica questo principio. Lo Stato sociale europeo è, fra l'altro, necessario per evitare il *dumping* sociale ai danni degli Stati che hanno un migliore Stato sociale quali la Francia, il Belgio, l'Italia<sup>16</sup>.

La Convenzione era largamente composta da federalisti, da euroentusiasti. I suoi lavori non si sono svolti per nulla in modo democratico. Gisela Stuart ne ha descritto l'andamento: «La Convenzione è un gruppo

<sup>15</sup> Per un'analisi del progetto Spinelli, cfr. V. Accattatis, *Quale Europa?* cit., p. 35 ss.

<sup>16</sup> Per una piú completa analisi, cfr. V. Accattatis, *Quale Europa?* cit., p. 139 ss.

autoselezionato dell'*élite* politica europea che ha interesse a un'integrazione sempre maggiore e che considera i governi e i parlamenti nazionali come ostacoli. Nei sedici mesi che ho partecipato ai lavori della Convenzione non una volta li ho sentiti chiedersi se un'integrazione europea sempre piú intensa corrispondesse al volere dei popoli europei e ai loro veri interessi»<sup>17</sup>. Le *élites* non possono costruire l'Europa a loro uso e consumo, anche se è proprio questo quello che stanno facendo.

Costituzione europea, oppure Trattato europeo? Il progetto è rimasto a mezza strada: piú Trattato che Costituzione. Un Trattato si conclude fra Stati membri, mentre una Costituzione è espressione di popoli.

Noto una singolarità nel dibattito costituzionale italiano. In Italia si discute di Trattato costituzionale europeo, che sovrasta la Costituzione italiana (nei limiti delle competenze dell'Unione europea), e di riforma della seconda parte della Costituzione italiana, ma i due dibattiti vengono mantenuti separati e scissi, mentre è del tutto evidente che l'entrata in vigore del Trattato costituzionale europeo incide profondamente sulla Costituzione italiana. Il vigente art. 117 della Costituzione dispone: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalla Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». L'art. 117 proposto dal governo di centrodestra, nella riforma della seconda parte della Costituzione, contiene la stessa norma, ma poi indica le materie rispetto alle quali lo Stato ha legislazione esclusiva. Fra di esse, i «rapporti [...] con l'Unione europea». Le Regioni hanno competenza legislativa generale «in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Il tutto è governato dal principio di sussidiarietà, ricavato dalla normativa dell'Unione europea.

Il governo di centrodestra non contraddice la normativa europea; la vuole applicare piú estesamente, cosicché propone una riforma costituzionale governata dai principi scritti nel Trattato costituzionale europeo. E il principio di sussidiarietà, caro a ogni liberista, la fa da padrone<sup>18</sup>. Il Primo ministro (maiuscola d'obbligo) vuole poteri estesi anche perché, a livello europeo, vuole sedere da pari a pari con i monarchi.

### *Una dura critica alla bozza di Costituzione europea*

Secondo George F. Will, nella Costituzione europea c'è «qualcosa di surreale»<sup>19</sup>. Una Costituzione nasce per durare, prescindendo dagli

<sup>17</sup> Cito da G. Stuart, *The making of the European Constitution*, London, The Fabian Society, 2003.

<sup>18</sup> In questo articolo non mi sono occupato del principio di sussidiarietà. Meglio dedicare al principio uno specifico saggio.

<sup>19</sup> Cfr. G. F. Will, *A Botched Constitution*, «The Washington Post», 22.12.2003.

umori politici del momento. Una Costituzione distribuisce i poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) in modo che la volontà della maggioranza possa essere espressa e misurata, con garanzie per le minoranze. Una Costituzione per 25 nazioni, con 25 distinte tradizioni nazionali, con 21 diverse lingue parlate, dovrebbe occuparsi esclusivamente del rapporto fra l'Unione e i singoli Stati, dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, del giusto processo, del libero mercato interstatale (*interstate commerce*). Negli Usa, nota Will, il principio dell'*interstate commerce* è stato la macchina per espandere il potere del governo federale sul governo dei singoli Stati. In Europa, il principio del libero mercato sta svolgendo la stessa funzione. È soprattutto di questo che occorre discutere.

Will è un liberista che ripudia lo Stato sociale. Lo ritiene un assurdo. E non ammette che vi siano due "tipi" di Costituzione: quello liberale, a lui caro, e quello sociale che è proprio quello che occorre all'Unione europea.

Circa sedici mesi fa, quando l'Unione europea fece partire la Convenzione per scrivere la bozza della sua Costituzione, ha scritto Edward Rothstein, nessuno era in grado di prevederne la lunghezza<sup>20</sup>. Gli europei avrebbero imitato gli americani? La Dichiarazione di indipendenza americana era lunga una pagina. In una sola pagina spiegava perché le tredici colonie avevano deciso di ribellarsi all'imperialismo inglese. Thomas Jefferson e i suoi compatrioti partivano da alcune chiare indicazioni, largamente condivise: "leggi di natura" che governavano gli uomini; da alcune verità di per sé "evidenti", sul governo fondato sul consenso dei governati. In quel tempo, gli europei non avevano verità comuni di per sé evidenti. Erano divisi quasi su tutto: in filosofia, come in economia. Rousseau e Hume, Machiavelli e Montesquieu. Gli Stati europei erano permanentemente in guerra fra di loro: signori feudali contro monarchi e clero. La Costituzione europea, oggi in gestazione, dovrebbe unificare finalmente le diverse nazioni europee e creare un contrappeso all'iperpotere mondiale degli Stati Uniti. Compito molto arduo. Gli uomini che governano oggi in Europa sono all'altezza?

Valéry Giscard d'Estaing si è paragonato a Thomas Jefferson, ignorando che Jefferson non era fra i padri fondatori di Filadelfia. A quell'epoca, era in Francia. Un membro della Convenzione europea, impegnato a elaborare la bozza di Costituzione, ha dichiarato all'«Economist» che il *Bill of Rights* europeo (cioè la «Carta dei diritti fondamentali») definirebbe l'Europa così come quello americano ha definito l'America<sup>21</sup>. Giscard d'Estaing si è compiaciuto della Carta dei diritti fonda-

<sup>20</sup> Cito da E. Rothstein, *Europe's Constitution: All Hail the Bureaucracy*, «The New York Times», 05.07.2003.

<sup>21</sup> Sempre da E. Rothstein, *Europe's Constitution: All Hail the Bureaucracy* cit.

mentali: «Gli europei – ha asserito – avranno piú diritti di ogni altro cittadino nel mondo». Piú diritti reali, oppure piú diritti sulla carta? Può darsi che, in avvenire, l'Unione europea avrà un'unica politica estera, un'unica politica per l'immigrazione, una personalità internazionale e dei valori comuni espressi da un unico leader, ma la bozza di Costituzione varata dalla Convenzione non è all'altezza. È lunga e oscura. Meglio gettarla nel cestino della spazzatura, come ha proposto l'«Economist»?

La Carta dei diritti fondamentali, incorporata nella Costituzione, moltiplica i diritti. Li moltiplica perché, in fondo, non li prende sul serio. Per i giuristi dell'Europa continentale i diritti sono parole scritte sulla carta, e si disinteressano della loro applicazione in quanto un diritto sulla carta è già un diritto. Il documento moltiplica i diritti perché ha scarsa fiducia nella capacità del governo europeo di applicarli, e la mancanza di fiducia si risolve in «ansiose asserzioni».

Jefferson ha parlato di «vita, libertà, e realizzazione della felicità» (life, liberty and the pursuit of happiness). I rivoluzionari francesi hanno, invece, parlato di libertà, fraternità, eguaglianza. La bozza di Costituzione europea elenca molti valori, piú o meno alla rinfusa, ma il valore dei valori resta quello del libero mercato. I molti «diritti» sono accozzati assieme. I giuristi europei hanno fatto una collezione dei diritti, ma, su istanza inglese e di altri paesi, sono stati poi costretti a introdurre la distinzione (ben nota agli italiani) fra norme immediatamente precettive e norme programmatiche (norme rimesse al buon volere del legislatore europeo). Con questa distinzione, quasi tutti i diritti sono stati messi fra parentesi.

La Carta dei diritti fondamentali include il «diritto alla vita», al rispetto della dignità del lavoratore, alla *privacy*, alla protezione dei dati personali, a sposarsi, all'obiezione di coscienza. Tratta anche del diritto dei bambini a esprimere le loro opinioni. La lista è lunga. La Carta esprime un ideale di società e una società ideale; ma la società ideale può coesistere con quella capitalistica di libero mercato? È questa l'obiezione di fondo. Secondo Rothstein<sup>22</sup>, l'atmosfera della Convenzione era kafkiana. I popoli europei erano assenti; le procedure sono state concepite non per dare voce e potere ai popoli, ma ai magnati e alle burocrazie poste al loro servizio.

La Comunità economica europea, nata come comunità di libero mercato, come comunità economica, con spruzzi di socialità, si può trasformare in Unione europea con politica sociale seria ed effettiva? È questo il problema.

VINCENZO ACCATTATIS

<sup>22</sup> E. Rothstein, *Europe's Constitution: All Hail the Bureaucracy* cit.