

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Si può delegare la fondazione della Federazione europea?

La sentenza della Corte costituzionale di Karlsruhe, che ha sgombrato il campo dagli ultimi ostacoli alla ratifica del Trattato di Maastricht da parte della Germania, è un documento complesso, che tocca alcuni punti nodali del processo di unificazione europea. Essa è stata interpretata da molti come un colpo di freno alla politica europea del governo tedesco. Di fatto non lo è. Essa è anzi obiettivamente di aiuto a chi lavora per l'unificazione politica dell'Europa perché lo mette di fronte ad una approfondita riflessione sullo stadio al quale il processo oggi di fatto è giunto e sui problemi costituzionali che il suo stato di avanzamento pone. In questo modo essa può dare indicazioni di grande utilità sulla direzione nella quale ci si deve muovere e sulla natura degli ostacoli che devono essere affrontati.

La constatazione di fondo che fanno i giudici di Karlsruhe è che il Trattato di Maastricht fonda una aggregazione di Stati (definita con un termine – *Verbund* – inusuale nel linguaggio costituzionale tedesco) basata sui *popoli* europei, e non uno *Stato*, basato su di un solo popolo (*Staatsvolk*). Ne discende che la legittimazione di questa aggregazione è data in primo luogo dai popoli nazionali per il tramite dei rispettivi parlamenti, alla quale si aggiunge, «in misura crescente con l'approfondirsi dell'interdipendenza tra le nazioni europee», la legittimazione da parte del Parlamento europeo eletto dai cittadini degli Stati membri.

Da tutto ciò deriva che, fino a quando l'Unione mantiene questa caratteristica, gli Stati membri rimangono *domini* del Trattato, attraverso gli organi deputati alla stipula e alla ratifica delle sue modifiche formali. La Repubblica federale, con la ratifica del Trattato di Maastricht, «non si sottomette quindi ad un automatismo sottratto, nella sua dinamica interna, a qualsiasi supervisione e a qualsiasi controllo... Il Trattato apre la strada ad un'ulteriore, progressiva integrazione che dipende, in ogni suo ulte-

riore passo, da presupposti che il Parlamento deve già oggi essere in grado di prevedere, oppure da un'ulteriore assenso del governo federale, sottoposto all'influenza del Parlamento».

La Corte nega quindi che una costruzione che non ha ancora assunto un carattere statutale, e che offre a livello europeo garanzie democratiche di natura sussidiaria e comunque del tutto insufficienti, possa arrogarsi la «competenza della competenza», cioè il potere di decidere essa stessa dell'estensione dei propri poteri. Il Trattato potrà essere modificato fino a far assumere all'Unione le caratteristiche di uno Stato, ma ciò potrà essere fatto esclusivamente con il consenso degli Stati membri e dei loro parlamenti.

Il messaggio di fondo contenuto nella sentenza sembra essere quello che la Federazione europea non si potrà comunque fare con un escamotage. L'atto di fondazione di uno Stato presuppone una chiara ed esplicita manifestazione di volontà. Per la Corte di Karlsruhe, che rimane nel quadro giuridico del Trattato, questa si identifica esclusivamente con l'espressione del concorde consenso degli Stati membri. Per noi, essa presuppone anche l'irruzione nel processo di un nuovo attore: il *popolo federale europeo*, che certo oggi non ha ancora una realtà come *Staatsvolk*, cioè come insieme dei cittadini di un nuovo Stato, ma che esiste embrionalmente come fatto ideale e come entità politica in formazione.

Resta il fatto che il momento della scelta consapevole e democratica non può essere evitato. Questo argomento deve essere tenuto accuratamente presente nel dibattito sulla strategia della lotta per l'Europa, e in particolare nella discussione della tesi che tende a identificare il punto nodale del processo in una decisione di tipo puramente procedurale, cioè nella riforma dell'art. 236 del Trattato Cee (che nel suo testo attuale prevede che qualunque riforma del Trattato debba essere stabilita di comune accordo da una conferenza dei rappresentanti dei governi e ratificata da tutti gli Stati membri). Questa tesi ritiene in sostanza possibile, introducendo nel meccanismo previsto dall'art. 236 il principio della decisione a maggioranza, attribuire la competenza della competenza ad un organo che, proprio in quanto potrebbe prendere decisioni contro la volontà di una parte degli Stati membri della Comunità, non si identificherebbe con questi; e ciò senza contemporaneamente trasformare la Comunità in un vero e proprio Stato federale e senza determinare a priori quali modifiche potranno essere decise attraverso la nuova procedura.

Una proposta di questo genere può essere formulata in molti modi diversi, nel tentativo di accrescerne l'accettabilità. Si può immaginare in particolare che il voto a maggioranza in seno al Consiglio in sede di modifica dei Trattati sia accompagnato dalla facoltà degli Stati dissenzienti di sciogliersi dagli obblighi che la modifica comporta (opting out). Resta il fatto che, qualunque forma assuma, l'idea che si possa fare l'Europa introducendo il principio del voto a maggioranza nell'art. 236 è sterile, perché la proposta nella quale si articola è destinata a rimanere, a seconda dei casi, sostanzialmente inutile o affatto irrealizzabile. Infatti non vi sono che due alternative. La prima è che le modifiche del Trattato che sarà possibile decidere a maggioranza non coinvolgano le istituzioni, e in particolare non comportino la rinuncia alla sovranità. In questo modo si cadrebbe nella contraddizione di rendere a priori la procedura che si propone incapace di realizzare lo scopo per il quale era stata pensata. In ogni caso, la portata dell'innovazione sarebbe di scarso rilievo. Infatti i Trattati di Roma sono già andati incessantemente evolvendo fin dall'inizio della loro storia attraverso la prassi, l'applicazione estensiva dell'art. 235 del Trattato Cee (che sottrae alla ratifica dei parlamenti nazionali l'attribuzione agli organi comunitari di poteri necessari al raggiungimento di uno degli scopi della Comunità, ma non previsti dal Trattato) e l'attività interpretativa della Corte di giustizia. Ciò continuerà ad accadere, che si modifichi o meno il testo dell'art. 236. L'opting out, da parte sua, può già ora venire concesso caso per caso, come è accaduto a favore della Gran Bretagna e della Danimarca per talune clausole del Trattato di Maastricht, senza intaccare il meccanismo dell'art. 236. Che questo accada con una decisione a maggioranza o all'unanimità non cambia la sostanza della questione.

La seconda alternativa è che la modifica dell'art. 236 preveda, come non può non essere se si vuole che la proposta abbia un senso, che il trasferimento del controllo del Trattato, cioè della competenza della competenza, dagli Stati ad un organo largamente indipendente da essi non abbia per oggetto soltanto aspetti secondari, ma si estenda alle modifiche di carattere istituzionale, e in particolare a quelle implicanti la rinuncia alla sovranità. Ma se questo è l'intento della proposta, la Corte di Karlsruhe ci ricorda che essa tocca quella che, fino a che si rimane nell'ambito dell'ordinamento attuale, fondato sui Trattati, è una prerogativa inaliena-

bile degli Stati membri: una prerogativa che essi devono esercitare attraverso gli organi a ciò deputati dalle rispettive costituzioni e che non possono delegare ad istituzioni ad essi estranee, le quali verrebbero con ciò stesso autorizzate ad espropriarli della loro sovranità in cachette e al di fuori di ogni controllo democratico.

La verità è che la fondazione della Federazione europea si pone al di fuori della logica della riforma dei Trattati. Essa presuppone la creazione di un ordinamento costituzionale nuovo e una rottura con l'ordinamento confederale preesistente. Tutto ciò non potrà essere che l'esito di un confronto politico drammatico, che si manifesterà in una situazione di crisi, costringerà le forze sul campo a schierarsi e coinvolgerà profondamente i cittadini. Nessun artificio giuridico potrà mai consentire agli europei di evitare il momento della verità. In ogni caso la Corte di Karlsruhe dichiara espressamente che qualunque artificio di questo genere sarebbe incompatibile con la Costituzione tedesca, e che la Germania non potrebbe accettarlo. Tutto ciò non toglie evidentemente che l'adozione di una costituzione federale per l'Unione europea presenterebbe comunque un aspetto procedurale. Ma questo aspetto riguarderebbe esclusivamente i modi e le forme in cui il popolo europeo in formazione assumerà il ruolo di motore del processo e di fondamento della legittimità del suo esito costituzionale. Come non toglie che da questo processo alcuni Stati potranno essere esclusi, o autoescludersi. Ma si tratterebbe di una esclusione, o di una autoesclusione, che sarebbe improprio mettere sullo stesso piano di un *opting out*, perché risulterebbe da una drammatica rottura della continuità giuridica (eventualmente mascherata da clausole di natura cosmetica intese a simulare *ex post facto* un consenso delle parti contraenti). Chi resterà fuori non si avvarrà di un regime speciale in un settore particolare, all'interno di un ordinamento che resterebbe lo stesso per tutti, ma sarà escluso da un ordinamento costituzionale del tutto nuovo, fondato sull'esercizio della volontà popolare.

La sentenza della Corte di Karlsruhe ci ricorda che in ogni processo di formazione di uno Stato e, nel caso particolare, in quello del passaggio da una confederazione a una federazione, vi è il momento cruciale della *decisione costituente*. Essa ci ricorda cioè che *l'Europa non cade dal cielo*.