

ALESSANDRO LATTARULO

L'incompleta costituzionalizzazione dell'Unione Europea

Cittadinanza, popolo, globalizzazione

Ⓜ EDIZIONI CO.PRO.S.

RINGRAZIAMENTI

Non per routinaria formalità, rivolgo i miei più sentiti ringraziamenti al professor Pietro Barcellona, ideatore del Dottorato di ricerca in “Profili della cittadinanza nella costruzione dell’Europa”, che ho avuto l’onore e il piacere di frequentare, ritrovandomi con gusto e sete di conoscenza a esplorare campi del sapere fino a quel momento a me totalmente ignoti.

Ulteriore manifestazione di stima al professor Giuseppe Cotturri, per la disponibilità umana e la pazienza manifestata nel leggere la tesi di dottorato del sottoscritto, di cui il presente lavoro costituisce una parte, lievemente integrata e/o modificata, che naturalmente lo solleva da qualsivoglia responsabilità per eventuali debolezze delle tesi in esso esposte.

Un ringraziamento anche a tutti i colleghi del corso di dottorato, a partire da Francesco Caudullo, e in particolare all’amico Riccardo Cavallo, con il quale ho condiviso interessanti discussioni di tenore scientifico, spesso accompagnate da una pizza.

L’essere giunto a questo punto della mia personale parabola di studio non può assolutamente costituire un merito da rivendicare in toto. I viaggi, le letture, le notti davanti al computer e quant’altro necessario per raggiungere la meta prefissatami potranno anche essere considerate prove della mia dedizione alla ricerca, ma le loro fondamenta vanno rintracciate nel sacrificio condito da un sorriso dei miei genitori, nel loro impareggiabile supporto affettivo ed economico.

Last but not least la mia Titti, sulle spalle del cui amore ho forse troppo spesso riversato momenti di tormento legati alla stesura della predetta tesi e alle incertezze per il futuro, alla quale pertanto dedico questo libro.

INDICE

INTRODUZIONE p. 9

CAPITOLO 1

La Carta di Nizza p. 21

Primo stadio: la caduta della Commissione Santer e la vittoria del PPE

Secondo stadio: la replica alle minacce dei movimenti xenofobi

Terzo stadio: guerra in Kosovo

La tutela dei diritti fondamentali dell'Unione come presupposto della sua legittimità

La CEDU e il Consiglio d'Europa

La proclamazione della Carta di Nizza

Dal Leviatano al diritto dei Popoli

Lo Stato risolto in un Capo

Gli spazi trascurati della legittimità europea

Carta dei diritti: introduzione

Carta dei diritti: alcune interpretazioni

Carta di Nizza: un compromesso assiologico?

Diritti fondamentali/diritti umani

I diritti fondamentali nell'interpretazione di Luhmann

Lex mercatoria e diritto globale senza Stato

Contenuti della Carta

Preambolo - Considerazioni introduttive

Preambolo - Le radici cristiane dell'Europa

Articolo 1

Vita e morte

Diritti sociali

L'equiparazione agli altri diritti fondamentali

La "desocializzazione" dei diritti sociali

Le prime applicazioni della Carta di Nizza

CAPITOLO 2

Una Costituzione per l'Europa?

p. 189

Introduzione

Il mandato di Laeken

I lavori della Convenzione

Che cosa è l'UE?

Scenari evolutivi della rappresentanza parlamentare europea

La democrazia nell'UE

UE come Stato

Il confronto tra Grimm e Habermas sul "popolo"

Nazione, Stato, etnia

Unione di Stati, Unione di Costituzioni

L'apertura di Habermas

Cittadinanza: un'indagine multidisciplinare

Cittadinanza: dallo Stato alla Cosmopolis alla Città

Cittadinanza: intermezzo

Cittadinanza europea

La fusione dei tre pilastri

Il Consiglio europeo

Il Presidente del Consiglio europeo

La doppia maggioranza

Approvazione e revisione della Costituzione

BIBLIOGRAFIA

p. 351

INTRODUZIONE

Da Roma a Roma.

Dal 25 marzo 1957 al 29 ottobre 2004.

A distanza di quarantasette anni il cammino dell'attuale Unione Europea si è ricongiunto con i luoghi dove ebbe avvio con i Trattati istitutivi della CEE e dell'Euratom.

Identica Sala, quella degli Orazi e Curiazi in Campidoglio, differente addobbo paesaggistico.

Non soltanto per le opposte condizioni climatiche, pioggia battente la prima volta, solare appendice di una calda estate la seconda. Soprattutto per la Roma paralizzata e blindata del venerdì ottobrina, sottratta alla curiosità di cittadini e turisti (e alle contestazioni). Una città "eterna" anche perché immortalata dalle telecamere in un'aerea sospensione della propria storia, premessa ritenuta necessaria per conferire un *quid pluris* di solennità a un evento da costruire sapientemente come tale.

Assembramento di forze dell'ordine nel 2004, là dove si era accalcata una folla di ombrelli nel 1957 per cercare di comprendere che cosa davvero fosse quel Trattato sostanzialmente nato alcuni anni prima, dalla lungimirante proposta di Schuman, immaginata come passo di collaborazione economica nel segno della pace, della metabolizzazione degli orrori della Seconda guerra mondiale, mantenendo viva la memoria con un inedito ripensamento delle prerogative statali.

Era trascorso un arco di tempo storico assai breve da quel 1941 in cui il sudario di un Reich che si proclamava millenario si stendeva, mortifero, su tutta l'Europa. Ma era anche un lasso di tempo che concretizzava, tradendone in parte l'ispirazione, un embrione di quel visionario *Manifesto di Ventotene* scritto da Altiero Spinelli con la collaborazione di Eugenio Colorni ed Ernesto Rossi dal confino al quale la dittatura fascista aveva condannato le loro

intelligenze di uomini liberi¹.

Spinelli aveva pensato a un'Europa federale, che fosse d'aiuto a una vera e propria rivoluzione politica, a una palingenesi della fragile democrazia caduta sotto i colpi del fanatismo ideologico, precipitando il continente nella lunga notte dei totalitarismi.

La Comunità Economica Europea nacque consentendo ai cittadini di salutare da spettatori un *novum*, ancora ebbilmente istituzionale, dalla formazione del quale erano stati letteralmente esclusi. Mezzo secolo dopo è stata loro negata persino la possibilità di sfiorare con lo sguardo i firmatari, quasi volendo controbilanciare in tale maniera, con la credibile giustificazione delle misure di sicurezza anti-terrorismo, quel timido coinvolgimento garantito dall'innovativo metodo della Convenzione attraverso i Parlamenti europeo e nazionali.

Poco, davvero poco. Eppure con il Trattato-Costituzione di Roma si è chiusa una pionieristica fase nella costruzione dell'Europa unita, che da Maastricht in poi aveva subito un'impressionante accelerazione, correndo tra le spesse e alte mura di un percorso costituente a tappe forzate.

Percorso, non processo, anche perché esso non è sfociato in una rottura formale dell'ordine costituzionale. A livello comunitario per l'inappropriatezza del definire come tale il reticolo di Trattati ancora in vigore, a livello dei singoli stati per la mancata incidenza su molte delle costituzioni vigenti (basti pensare a quella italiana).

Non è dunque solamente un problema di *demos*, di sfocata identità comune. A mancare è stata una partecipazione democratica trasparente, genuina, che accompagnasse i lavori dei convenzionali. Rawls sosteneva che gli esiti di una procedura legittima sono legittimi a prescindere dal loro contenuto, ma una legittimità puramente procedurale diverge dalla giustizia. L'ingiustizia degli esiti di una procedura democratica legittima corrompe la sua legittimità, che non può essere risarcita con un voto referendario, non previsto neppure

¹ Cfr. A. Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene* (1941), il Mulino, Bologna, 1991.

in tutti i paesi membri, con il quale si chiama il corpo elettorale ad accettare o a respingere in blocco un testo anomalo, che affianca principi supremi a dettagliate procedure tipiche della legislazione primaria e di quella secondaria.

Probabilmente è fondata l'obiezione di chi tesse le lodi del funzionalismo monnettiano, della strategia gradualista del dispotismo illuminato, che hanno permesso di giungere dove la miope tutela degli interessi nazionali, sicuramente pervasiva di alcuni atteggiamenti popolari, non avrebbe consentito. Cosicché oggi l'Unione a 25 e l'integrazione monetaria con l'euro sarebbero rimasti poco più che fantasiosi progetti, abbandonati a un destino di polverosa archiviazione in fascicoli e supporti informatici di fondazioni e centri di ricerca.

Viene continuamente ripetuto quanto sfiibrante sia il controsenso di ripercorrere la storia con i "se". Ma l'analisi socio-politica non può fingere mancanza di stupore osservando parallelismi che riproducono l'emarginazione degli europei dalla realizzazione di sogni che sono anche, e soprattutto, i loro, non solamente delle oligarchie detentrici del potere a vari livelli.

Nel ventunesimo secolo le evidenti sofferenze della democrazia rappresentativa arrugginiscono il patto sul quale si fondano gli Stati membri dell'UE, aggravando una separazione tra eletti ed elettori, tra ceti dominanti e dominati che genera sentimenti antipolitici, tentativi di rottura degli equilibri politici cristallizzati mediante la creazione di formazioni populiste che impastano richiami neo-fascisti e richieste di coinvolgimento diretto della "gente"². Che diventa "popolo" al fine di attingere a piene mani da un olismo culturale che schermi l'accelerazione spazio-temporale favorita dalla globalizzazione, palesando una sindrome d'arocco di taglio persino etnico, e quindi razzistico. Che combatta la *politica*

² Il più completo studio sul tema è il saggio di Y. Mény e Y. Surel, *Populismo e democrazia* (2000), il Mulino, Bologna, 2001. Cfr. anche P. Taggart, *Il populismo* (2000), Con una nota di Massimo Crosti, Città Aperta, Troina, 2002, e il denso articolo di G. Galli, *Populismo*, «il Mulino», n.1/2001, pp.57-62.

dell'*universalismo*, proteggendo amministrativamente tradizioni spesso riesumate da anfratti leggendari, come se ci fosse una specie biologica a rischio, minacciata dal *melting pot* che le ondate migratorie dai paesi poveri rendono inevitabile³.

Troppe volte si guarda con fastidio a queste proteste, derubricandole a esplosioni passeggere, umorali, riassorbibili proseguendo tenacemente verso il traguardo⁴. Corazzarsi nel guscio di una politica rarefatta, poco incline a mischiarsi con la società, boriosamente convinta di poter espungere dalle proprie linee d'azione ogni riferimento alle passioni e ai sentimenti dei cittadini. Ossia immaginando di poter liberare populismo e democrazia dall'intreccio che Serra ritiene salutare, vertendo infatti la *lotta politica* sul modo in cui i due termini vengono declinati, piuttosto che sulla loro incompatibilità. Rilievi acuti, pur se condotti entro le carreggiate di un'eccessiva astrazione entro categorie storiche di insidiosa compatibilità con l'attualità – ancorché adoperate per l'esigenza di una comprensione di questa non epidermica – che si espongono al sicuro pericolo di essere maliziosamente equivocati per un sostegno fornito a quelle che, stante il suo paradigma interpretativo, sono viceversa le *degenerazioni* del populismo⁵.

L'unità nella diversità che caratterizza l'ircocervo europeo

³ Si tratta secondo Habermas di un punto di vista che scade nell'equivoco, giacché, anche in una cultura fattasi rievativa, possono mantenersi in vita soltanto le tradizioni che, pur legando a sé i propri membri, non si sottraggono a un permanente esame critico e tengano sempre aperta ai discendenti l'opzione di apprendere da tradizioni diverse. Cfr. J. Habermas, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. Habermas – Ch. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento* (1992 e 1996), Feltrinelli, Milano, 1998, pp.63-110, rif. pp.89-90.

⁴ Un rimprovero alla sinistra, un tempo composta da partiti con basi elettorali e insediamenti davvero popolari e oggi pullulante di tecnocrati più realisti del re, è giunto, tra i moltissimi ai quali si dedicheranno rapidi cenni nello studio, da René Cuperus, *The Fate of European Populism*, «Dissent», n.2/2004, pp.17-20, che ha correttamente rilevato la possibilità di un percorso alternativo tra gli opposti della "haiderizzazione" e dell'infastidito aggiramento delle cause alla base di un consenso fornito a formazioni minacciosamente antipolitiche (p.20).

⁵ Cfr. P. Serra, *Europa e Mondo. Temi per un pensiero politico europeo*, Ediesse, Roma, 2004, p.153. Serra si richiama in particolare a Margaret Canovan, della quale menzioniamo, tra i contributi in italiano, *Il populismo come l'ombra della democrazia*, «EuropaEurope», n.2/1993, pp.43-62.

rappresenta un valore insito nelle vicende e nella peculiare geografia del continente, ma alla costituzionalizzazione del quale si è giunti quasi casualmente, per effetto delle spinte e contropunte che hanno segnato le alternative maggiormente disposte a un passaggio più convintamente federale o più prudentemente confederale.

In ogni caso, un pur carente Trattato-Costituzione, attualmente sottoposto alla ratifica dei paesi membri, si è gradualmente delineato anche per ragioni esogene ed endogene. Ciò motiva la scelta di ricostruire la travagliata approvazione della Carta dei diritti dedicando brevi cenni agli avvenimenti che ne hanno preceduto e accompagnato la redazione convenzionale e la firma nel 2001.

L'avvento della moneta unica e il possente allargamento dell'UE a Sud-Est trascinano con sé un usso di implicazioni carsiche che soltanto il tempo potrà condurre in superficie, portando a compimento premesse che trascendono quell'adeguamento delle istituzioni che dovrebbe garantire una migliore compartimentazione dei compiti legislativi ed esecutivi nel delicato rapporto con gli organi statali.

Il contenuto ibridamente costituzionale di questo Trattato⁶ provvede solamente in minima parte a razionalizzare i rapporti tra istituzioni, e la tormentata vicenda della Commissione Barroso appare una tutto sommato inevitabile de-agrazione di bolsi compromessi che hanno allungato di un anno la scadenza del varo di un testo concepito, nelle intenzioni minimaliste, per riordinare la fitta selva di quelli in vigore.

Nonostante i passi in avanti, sarebbe esercizio acrobatico negare la forte presenza in esso di una *dimensione internazionalistica* suggerita dalla residenza della fonte giuridica dell'intero processo nei Trattati e il fondamento politico dello stesso giacente nella sovranità degli Stati aderenti⁷, riaffermata nella centralità del Consiglio

⁶ Cfr. G. Amato, *Amato: è un ibrido, ma dico sì alla Costituzione*, Intervista di Pasquale Cascella, «l'Unità», 29-10-2004, p.7.

⁷ Cfr. E. Triggiani, *Un Trattato per la futura "unità europea"*, in Id. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Supplemento speciale di «SudinEuropa», Settembre-Ottobre 2004, Levante, Bari, 2004, pp.9-26, rif. pp.9-10.

europeo, che alla capacità propulsiva della Commissione affianca adesso un Presidente rafforzato persino nella durata del mandato.

La firma del 29 ottobre 2004 è accidentalmente ma significativamente caduta dopo la bocciatura virtuale della formazione guidata dal Presidente lusitano incaricato, che ha evitato un voto negativo dell'Europarlamento chiedendo un prolungamento del tempo a sua disposizione per concordare con i capi di Stato e di governo la sostituzione dei commissari indicati come inadeguati dagli eurodeputati o per destinarli ad altri portafogli, infine ottenendo la fiducia dell'assemblea di Strasburgo il 18 novembre. È doveroso rilevare l'estraneità a questa crisi istituzionale delle modifiche definite nel nuovo Trattato, ma nel "caso Buttiglione" si è concentrato l'ambiguo spirito di contese valoriali non ridotte a sintesi convincente. Operazione del resto impossibile sviluppandosi nel chiuso di dibattiti autoreferenzialmente gergali, soffocati da una traduzione mediatica in nient'affatto rigorose riessioni su radici religiose di paesi indotti a rapportarsi con atteggiamenti pregiudizialmente stereotipati all'"offensiva" islamica, che in *Al Qaeda* sublima intenzioni e risentimenti diffusi.

È un riassunto che si ataglia perfettamente alle ripetute manifestazioni di fastidio del Presidente del Senato Pera per il relativismo falsamente laico della lobby non troppo nascostamente "comitologica" che a Bruxelles sarebbe riuscita a sterilizzare le feconde potenzialità della "Costituzione" in fieri, riducendola a un prolisso testo del «né, né». Cioè a una raccolta di definizioni su quel che l'Unione oggi non è, piuttosto che preoccuparsi di contornare un'identità di principi che ri ettano la storia del continente⁸. E che nel cristianesimo trovano la matrice unitaria per eccellenza, che il governo Berlusconi intendeva rappresentare designando Buttiglione.

Una «congiura anti-cristiana» in pieno svolgimento⁹

⁸ Cfr. M. Pera, "Quest'Europa è senz'anima. Solo la cristianità può dargliela", Intervista di Massimo Giannini, «la Repubblica», 31-10-2004, pp.1, 12-13, rif. p.12.

⁹ Ivi, p.13.

avrebbe però ridotto il filosofo a «pietra di uno scandalo» appena incominciato e destinato a proseguire, manipolando artatamente le sue dichiarazioni sulla peccaminosità dell'omosessualità¹⁰. Vicenda dai risvolti grotteschi, salvo imporre una rilessione più approfondita sull'impasse istituzionale, tamponata prolungando di qualche settimana il mandato del Presidente uscente Prodi e ottenendo da Buttiglione dimissioni a cui si è risposto nominando Frattini, esponente di Forza Italia, componente del Partito Popolare Europeo (PPE), ma distante dalle amicizie vaticane del suo collega.

La peculiarità dell'accaduto risiede probabilmente nell'aver traghettato nel contesto europeo una classica variabile discriminante, la religione, che, unitamente alla classe, ha rappresentato per decenni in quasi tutti i paesi un *cleavage* di ampiezza rilevante, ma che, in seguito all'attenuazione degli schemi ideologici dominanti fino al 1989, aveva trasmesso la sensazione di essersi ridotta a elemento non decisivo, di peso eguale agli altri che concorrono a determinare gli orientamenti politici di società secolarizzate. Di società nelle quali i rapporti Stato-Chiesa, e soprattutto quelli tra valori sacri e profani, hanno perso la drammatica incompatibilità del passato, liberando le coscienze dal timore di obbedire a Cesare tradendo i comandamenti divini. Evidentemente anche questa pagina era stata voltata troppo frettolosamente, nell'illusione di aver devitalizzato un concetto invece persistente, ancorché attenuato, come si è incaricata di mostrare indirettamente l'affannosa ricerca di un consenso tra i praticanti delle varie confessioni, di quella cattolica in primis, offrendo loro la possibilità di riconquistare la centralità smarrita utilizzando l'auspicio dell'allora Pontefice Giovanni Paolo II a veder comparire, nella Carta dei diritti prima e nel Trattato-Costituzione poi (che la include), espliciti riferimenti alle radici giudaico-cristiane dell'Europa come uno scudo contro la commistione culturale minacciata dalla congiunzione tra razionalismo scienzi-

¹⁰ Cfr. R. Buttiglione, "Sono la pietra dello scandalo. Ho disturbato gli agnostici", Intervista di e.m., «la Repubblica», 31-10-2004, p.11.

e proliferazione delle moschee nelle città europee.

La strumentalizzazione del magistero della Chiesa, favorita dal fatto che molti dei valori trasmessi sono riconosciuti e accettati anche dai non credenti, garantisce certamente una gravidanza di quest'ultima, nonostante l'indebolimento della pratica religiosa, ma permette altresì di rilevare in quale misura si sia inceppato il ruolo dei partiti come cinghie di trasmissione e rielaborazione democratica delle domande popolari.

La crisi istituzionale che ha offuscato l'appuntamento romano soltanto con un atto giornalistico può etichettarsi come "successo del Parlamento", rivendicazione di una centralità conquistata gradualmente ma ancora lungi dall'essere pienamente riconosciuta tale. Essa configura piuttosto la lenta evoluzione verso una salutare dinamica di formazione di chiare opposizioni e maggioranze, di rinuncia al consociativismo da "grande coalizione" a tutti i costi. È dunque sintomo, e di rimando concausa, dei singhiozzanti investimenti nella caratterizzazione di famiglie partitiche continentali, dalle piattaforme programmatiche più omogenee, che rappresentino un passo oltre riunioni lasche sotto simboli unificanti, confrontandosi con il definitivo rimescolamento delle divisioni tra destra, centro e sinistra a cui dovrebbe costringere fruttuosamente l'evoluzione dei partiti nei paesi dell'Est dopo un quindicennio di stabilizzazione democratica.

L'urgenza, poco avvertita, giustifica lo spazio che abbiamo a tutto ciò dedicato a sprazzi, talvolta apparentemente deviando dalla più sicura scelta di una cadenzata ricognizione del dibattito politico e scientifico dipanatosi in merito alla costituzionalizzazione dell'Unione.

Come infatti può dedursi da quanto accennato fino a questo punto, l'UE è al cospetto di tre sfide:

- quella *interna*, che investe sia il suo ordinamento giuridico e politico, sia quello dei paesi membri, che con il Trattato del 2004, ratificato per prima dalla Lituania l'11 novembre, ha cambiato

registro, entrando in una fase di delicato approfondimento;

- quella *esterna*, della recente “riunificazione” di un continente forzosamente diviso dalla logica della contrapposizione per blocchi decisa a Yalta, che non solamente è ancora da completarsi con gli ingressi di Bulgaria, Romania e Turchia, ma che si connette alla
- sfida *globale*, al ruolo che la grande Unione intenderà giocare in un contesto geopolitico che con la caduta della cortina di ferro si è ridisegnato nel segno della guerra e di disuguaglianze crescenti, che rendono quanto mai attuali e drammaticamente ardui i tentativi di trasformare la blindatura degli attori sociali nel privatismo, provocata dall’*Unsicherheit*¹¹, in un’occasione da offrire alla pace, alla concordia tra le nazioni nella giustizia.

Mentre la sfida esterna e quella globale sono già state analizzate in altro lavoro¹², è di quella interna che si darà conto nel presente studio, scandagliando le asperità appostate tra le pieghe della Carta di Nizza (capitolo 1) e della “Costituzione” (capitolo 2).

Come annotò alcuni anni or sono Pietro Barcellona, «la costituzione è, anzitutto, l’autorappresentazione di una società e degli individui che ne fanno parte: non si può separare la costituzione dall’autorappresentazione sociale dell’immagine di “uomo” che esprime». Una costituzione vive nella misura in cui è incarnata nelle pratiche sociali e non ne può essere separata perché non è un contenitore vuoto, un mero codice civile¹³.

L’attuale crisi delle costituzioni è crisi della loro capacità ordinante e si radica prevalentemente nella perdita di sovranità degli stati conseguita allo spossessamento del governo della moneta e dei flussi finanziari. Le costituzioni dei singoli stati non sono più in grado di contenere, da sole, le regole fondamentali della convivenza

¹¹ Un utile vademecum per evitare sovrapposizioni lessicali è offerto dal saggio di O. De Leonardis, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna italiana di sociologia», n.2/1997, pp.169-194.

¹² Cfr. A. Lattarulo, *Orizzonti e confini della nuova Unione Europea. Dal Baltico al Mediterraneo*, Progedit, Bari, 2005.

¹³ P. Barcellona, *Una transizione pericolosa*, «Democrazia e diritto», n.3-4/1995, pp.17-45, citaz. pp.18-19.

sociale e vengono perciò meno al compito che da sempre era stato loro affidato. Proprio per la sua dimensione mondiale, il problema, sebbene possa talvolta essere spiegato *anche* da alcuni fattori interni, non ha origine direttamente nelle singole costituzioni e non può trovare entro di esse la chiave per la propria soluzione¹⁴.

Riacquista centralità, se mai avesse subito ridimensionamento alcuno, il tema della sovranità nella questione comunitaria, che Pasquale Serra, aderendo alle tesi di Paul Mignette, ha declinato come rapporto ondulato tra Europa e Stati e tra Europa e popoli¹⁵, in fondo come dialettica tra un possibile potere istituente e poteri istituiti. Imponendo di rapportarsi criticamente ai *demoi* che ne sarebbero i titolari, onde rilevare che un certo grado di omogeneità politico-sociale, che ha rappresentato il più sicuro fattore, se non addirittura della legittimità, quanto meno dell'effettività di ogni costituzione nazionale, sembra cedere sotto la responsabilità della "nuova unificazione" in atto, quale salutare superamento su basi *pluralistiche* della disaggregazione prodottasi per secoli nel nostro continente degli elementi omogeneizzanti, dal latino alla religione.

Su basi dunque che accettano l'inevitabilità della crisi costituzionale che si consuma in ambito nazionale, riducendo l'idea stessa del potere costituente a fungere da ingombro escludente i diritti. Mario Dogliani, pur ammonendo il lettore a evitare indebite confusioni con il concetto originario di potere costituente definito dalla cornice giusnaturalistica in cui si collocava all'epoca della Rivoluzione francese e di quella americana¹⁶, lo ha argomentato con stringenza logica che risulta opportuno riportare per intero: «o ci sono i diritti, e allora non ci può essere potere costituente (in quanto

¹⁴ Cfr. M. Luciani, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, «Democrazia e diritto», n.3-4/1995, pp.97-107, rif. p.98.

¹⁵ Cfr. P. Serra, *Questioni di Europa*, «Nike – La Rivista della Scienze politiche», n.1/2004, pp.27-41, rif. p.32.

¹⁶ Cfr. M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in G. Zagrebelsky – P. P. Portinaro – J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp.253-289, rif. p.273.

i diritti sono già affermati, per cui non ci può essere un potere che espande, perfeziona, modifica la disciplina dei diritti stessi, o che modifica parti diverse, non inviolabili, della costituzione: dunque potere di revisione); o c'è potere costituente, ma allora non ci sono più i diritti, dal momento che l'unico contenuto possibile attuale del potere costituente è la negazione dei diritti (in quanto se non li negasse, quale nucleo inviolabile della costituzione, non sarebbe potere costituente ma potere di revisione)»¹⁷.

Si tratterebbe di un vero e proprio trasferimento di sovranità dal popolo ai diritti, intesi sia come fattore identitario che di legittimazione in senso politico-giuridico, portando allo scoperto, secondo Riccardo Cavallo, quel limite implicito alla proposta teorica del Ferrajoli, il quale opta per una concezione metagiuridica dei diritti fondamentali in base a cui questi ultimi rappresenterebbero un'entità ontologica insopprimibile avente validità euristica¹⁸. Indicazione di un loro primato assoluto che, nell'interpretazione di Barcellona, porta in dote la spoliticizzazione della società, la «riduzione di ogni ipotesi di con ittualità alla dimensione individualistica del singolo che protesta e si rivolge ad un tribunale, neutralizzando il momento collettivo dell'agire politico»¹⁹.

Popolo e diritti rischiano di divaricare i rispettivi percorsi come se si trattasse di poli magnetici destinati a respingersi. Sarebbe un'imperdonabile leggerezza, alla quale tuttavia non opporre una salomonica saggezza evinta dal motto *in medio stat virtus*.

Senza cedere alla tentazione dell'originalità a tutti i costi, fino al paradosso del pretendere modellistiche istituzionali inedite, che rifuggano da schemi collaudati statualmente in omaggio all'incerta definibilità dell'UE.

Le soluzioni non sono immediate, né facilmente riassumibili. Al paziente lettore il gusto dell'approfondimento delle nostre modeste proposte.

¹⁷ Ivi, p.272.

¹⁸ Cfr. R. Cavallo, *L'Europa tra diritti e popolo. Spunti per una riflessione critica*, «Nike – La Rivista della Scienze politiche», n.1/2004, pp.43-63, rif. p.60.

¹⁹ P. Barcellona, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Città Aperta, Troina, 2001, p.135.

CAPITOLO 1

La Carta di Nizza

Primo stadio: la caduta della Commissione Santer e la vittoria del PPE

Il 3 e 4 giugno 1999 si riunì a Colonia il Consiglio europeo che, inaspettatamente, decise di compiere un emblematico balzo in avanti nella costruzione di un'Unione Europea sempre più integrata.

Nell'immediata vigilia delle elezioni convocate per rinnovare il Parlamento di Strasburgo (10-13 giugno), i Capi di Stato e di Governo scelsero di «rendere più manifesti i diritti fondamentali vigenti nell'Unione». La tragica guerra del Kosovo da mesi lanciava grevi messaggi in merito alla fragilità politica di un ibrido istituzionale, l'UE, alla ricerca di una definizione meglio spendibile pubblicamente. Essa, infatti, pur coinvolta nelle turbolenze della globalizzazione, procedeva per inerzia in ossequio alla tattica funzionalista dei piccoli passi.

Eppure il 1999 si era aperto tagliando il traguardo dell'euro, risolto materiale, tangibile, del senso conferito per decenni all'impresa dell'unificazione mercantile.

Dal primo gennaio 2002 la nuova moneta avrebbe incominciato a circolare nelle tasche degli abitanti dei paesi aderenti a Eurolandia. L'iniziale svalutazione nei confronti del dollaro aveva ridato fiato a tutte le compagini politiche, sindacali, sociali, che si erano battute contro quella scelta omologante e non di rado contro la severità dei parametri imposti per poter accedere a un club fondato sul feticcio della “stabilità”.

Tale proiezione tecnocratica, burocratica, algidamente finanziaria di un'Europa accusata da destra e da sinistra di essere ostaggio dei “banchieri” e di certa “comitologia” dalle tentazioni

pangiuridiciste, fu investita da una conferma con lo scandalo che travolse la Commissione presieduta da Jacques Santer. La denuncia di un funzionario dello stesso organismo portò alla luce una serie di malversazioni di cui si erano resi responsabili alcuni commissari, a partire dalla francese Edith Cresson. Un'assemblea parlamentare verso la conclusione del proprio mandato esercitò notevoli pressioni affinché gli episodi di corruzione emersi, di secondaria importanza e gravità se paragonati a quanto verificatosi negli anni Novanta in Italia, Belgio, Germania, comportassero la caduta di tutta la Commissione, senza tanti distinguo tra innocenti e colpevoli, nella speranza di blandire il disgusto delle opinioni pubbliche nazionali e soprattutto delle frange euroscettiche. Queste, che si erano date un assetto meglio definito già in occasione dei referendum sul Trattato di Maastricht (solo l'Italia e pochissimi altri paesi si erano affidati esclusivamente al voto parlamentare), avevano ripreso vigore per pronunciarsi contro l'Euro. Infatti, al momento della sua entrata in vigore, Danimarca, Regno Unito e Svezia ne rimasero fuori per scelta, la Grecia temporaneamente per i ritardi nel risanamento finanziario.

La necessità di giungere a una rapida conclusione della crisi innescata dalle dimissioni della Commissione prima della scadenza elettorale, favorì l'unico vero candidato ufficiale, Romano Prodi, ex Presidente del Consiglio italiano, sostenuto maliziosamente dal suo successore, D'Alema, ma anche dal Cancelliere tedesco Schröder e dal Premier laburista Blair.

Nominato ufficialmente il 24 marzo nel corso di un vertice straordinario, e ottenuto il *placet* del Parlamento uscente il 5 maggio con un'ampia maggioranza, il neo Presidente rimase a lungo titolare di una legittimità dimezzata, dovendosi ripresentare al cospetto dei nuovi eletti, in ossequio alle regole stabilite nel Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio.

La procedura di conferma della Commissione fu nei mesi seguenti piuttosto tribolata, essendo risultati sonoramente sconfitti

i partiti della famiglia socialista meglio disposti verso Prodi²⁰. Il crollo verticale del Labour Party, sia pure in un paese talmente euroindifferente – per non dire euroinsofferente – da far registrare un’af uenza alle urne del solo il 24% degli aventi diritto, della SPD e dei DS contribuirono significativamente a elevare il PPE a formazione con il maggior numero di seggi per la prima volta e, in seguito all’accordo con i liberali raggruppati nell’ELDR, a denunciare gli equilibri della “grande coalizione” con i socialisti, incrinando il consociativismo del passato per un meglio delineato bipolarismo. Prodi si ritrovò così a dover affrontare le vibranti richieste dei popolari di essere più adeguatamente rappresentati nell’esecutivo, come atto dovuto per la svolta conservatrice espressa dal voto, ma i governi socialisti, in ampia maggioranza nel Consiglio, si opposero. Il 15 settembre, tuttavia, il voto dell’Assemblea dette il nuovo “via libera” al professore bolognese e alla sua squadra, annunciata il precedente 9 luglio e presentata al giudizio del Parlamento due settimane dopo.

Secondo stadio: la replica alle minacce dei movimenti xenofobi

Il secondo aspetto rimarchevole che spinse il Consiglio a compiere la scelta di Colonia fu l’insicura difesa dei diritti in Europa in un clima di diffusa disaffezione alla politica, solo parzialmente rilevabile attraverso la diserzione delle urne o l’espressione di un voto di protesta dai connotati populistici.

L’insostenibile tasso di disoccupazione in aree fulcro di una virulenta deindustrializzazione o, come il Mezzogiorno d’Italia, incapaci di adottare con convinzione una strategia di sviluppo alternativa a quella affermatasi nelle regioni dotate di poli tecnologici

²⁰ Un’ampia ricostruzione del tribolato insediamento della Commissione e del suo primo anno di attività è offerta da J. J. Anderson, *Romano Prodi alla presidenza della Commissione europea*, in M. Caciagli – A. Zuckerman (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni*. Edizione 2001, il Mulino, Bologna, 2001, pp.167-184.

all'avanguardia, era, e continua a essere, un formidabile propellente per la rancorosa adesione degli esclusi a partiti e movimenti intenzionati a impastare richiami qualunquisti e neofascisti con una critica a tutto campo, senza appello, alle lentezze compromissorie di un parlamentarismo ingessato.

Le grida d'allarme lanciate da più parti, puntualmente sottovalutate, quando non addirittura archiviate con fastidio, nonostante le reiterate affermazioni del Front National di Le Pen, dell'UDC di Blocher, della DVU ecc., si tramutarono in un'infausta profezia con l'affermazione elettorale del partito liberal-popolare austriaco di Haider²¹. Ancora una volta presa sotto gamba la performance delle europee (23,4%), fu solo l'ulteriore crescita nelle politiche dell'ottobre seguente (26,9%) che gettò fondamenta durature per scardinare il compromesso quasi costituzionale tra popolari e socialisti, spingendo verso un esecutivo nero-blu guidato dal leader dell'ÖVP Schüssel e inclusivo di ministri della formazione dell'abile affabulatore "Dottor H"²². Un passato familiare tragicamente vicino all'ideologia nazista e dichiarazione rese pubblicamente con "colorito" folklore verbale furono, a conti fatti, l'aspetto più corrosivo della svolta viennese, che una notevole dose di opportunismo dei popolari, in nome dell'autodeterminazione nazionale, cercò di riportare nelle carreggiate di una maggiore

²¹ In prima fila nel respingere la connotazione neofascista di quasi tutti i partiti d'estrema destra, Marcello Veneziani, del quale si legga l'esemplare *Uno spettro si aggira in Europa. Ma non è fascismo*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 5-5-2002, p.23. Severo assertore dello stampo nazional-populista di tali partiti M. Tarchi, del quale, oltre a un'ingente mole di interventi dedicati al tema con la rivista «Trasgressioni», si segnala *Dal neofascismo al nazionalpopulismo. La parabola dell'estrema destra europea*, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.188-197. Preoccupato analista del carattere ricercatamente post-fascista della sfida giunta dopo decenni non più dall'Europa mediterranea, ma da quella centro-settentrionale, A. Mastropaolo, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2005, il quale, a scanso di equivoci, discute problematicamente la connotazione "destrorsa" di formazioni spesso intenzionalmente propense ad apportare anche il proprio contributo alla rideterminazione degli steccati tra sinistra, centro e destra.

²² Mutuiamo la fosca espressione dal titolo di un fortunato libro del giornalista RAI Bruno Luvèrà, dedicato alla ricostruzione dell'exploit elettorale delle destre europee. Cfr. B. Luvèrà, *Il Dottor H. Haider e la nuova destra europea*, Einaudi, Torino, 2000.

ragionevolezza, premendo affinché lo scomodo xenofobo rimanesse ai margini della vita dell'esecutivo, dirigendo informalmente i suoi uomini. Strategia effettivamente pagante, dato che nelle elezioni del 2003 l'ÖVP sfiorò la maggioranza assoluta dei seggi e gli alleati "liberali" persero quasi la metà dei voti. Ma strategia premiante anche per Haider, riconfermato il 7 marzo 2004 a furor di popolo Governatore della Carinzia, a testimonianza della perdita di innocenza degli austriaci, nonostante alcuni segnali in controtendenza giunti da Vienna, ritornata il cuore progressista dell'Europa centrale, e dell'elezione alla Presidenza della Repubblica, il 25 aprile 2004, del socialdemocratico Heinz Fischer, in un tipo di consultazione nella quale, va onestamente rilevato, la limitata scelta tra due candidati in un paese in cui vi sono poco più di sei milioni di aventi diritto al voto, l'esito della chiamata alle urne non può essere frainteso per fedele registrazione degli umori profondi dell'elettorato (la cui astensione, cresciuta del 4% rispetto alle presidenziali del 1998, rese la percentuale dei votanti la più bassa da quando il Presidente federale viene eletto direttamente).

Terzo stadio: guerra in Kosovo

Una terza regione in uenzò la decisione del Consiglio: il trovarsi nel pieno della guerra in Kosovo.

Nonostante l'era clintoniana, segnata da un atteggiamento *Europe oriented* dei vertici dell'amministrazione, permaneva l'indisponibilità a imbastire una partnership sinceramente paritaria con il Vecchio e "sgangherato" continente. Rimaneva la tentazione di essere alfieri del *new world order* immaginato da Bush senior, e quindi il netto rifiuto, corroborato da azioni dissuasive, di archiviare come capriccio di bambini talvolta inquieti, l'idea di un *containment* della propria capacità e libertà di agire.

La rivolta dei kosovari contro le angherie in itte dalla

polizia serba era stata resa più violenta, se possibile, dal sentimento di deprivazione per un'autonomia già concessa da Tito nel 1972 e in seguito sottratta da Milošević, sebbene nella regione vi fosse una rilevante maggioranza della componente albanese. L'incancrenirsi di fratture etno-nazionali, che qualche mese prima aveva significato vere e proprie persecuzioni a fini di pulizia etnica in Bosnia, con un rituale contorno di stupri e stragi senza pietà, aveva sconfitto già in partenza l'Europa, malgrado il tentativo di soluzione diplomatica esperito mediante la Conferenza di Rambouillet, fallito anche per l'invadenza del Segretario di Stato, Madaleine Albright, intenzionata a rimarcare la primazia americana in ambito diplomatico, stringendo un accordo diretto con i ribelli albanesi²³. Classica goccia in grado di far traboccare il vaso.

Il 24 marzo, ufficialmente in risposta alle ennesime stragi ordinate dal semi-dittatore di Belgrado, incominciarono i bombardamenti della NATO, il cui esercito, comandato dal Generale Wesley Clark, eluse la prudenza europea, consegnando al Presidente Usa la chance di siglare accordi di pace senza ricorrere alle forze di terra, sacrificando la "capacità" degli ordigni di evitare bersagli civili.

In realtà, così come a Dayton, il *dominus* della situazione fu l'"America", interessata a stabilizzare la polveriera balcanica senza alcuna remora nel dirigere un'iniziativa dell'Alleanza Atlantica in palese deroga alla Carta dell'ONU, scavalcando con arroganza ogni parvenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, in cui era presente la Russia, tradizionalmente vicina alla Serbia. E pensare che in seguito fu l'ex Presidente del Consiglio Cernomyrdin a favorire l'accordo che pose fine (?) alle ostilità, dopo lunghi e complessi negoziati e una spola infinita tra Mosca, Belgrado e le principali capitali europee.

Evidente più che mai a Colonia l'esigenza di iniziare a dare vita a una politica estera comune, dopo che la crisi kosovara era

²³ Cfr. R. Di Leo, *Lo strappo atlantico. America contro Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p.68.

stata militarmente gestita dalla Casa Bianca non soltanto su territorio europeo, ma lanciando gran parte dell'offensiva dalle basi italiane, ossia da un paese socio fondatore di quell'ampia parte del continente stretta in un'Unione dotata persino di una moneta comune proiettata a diventare valuta internazionale di riserva unitamente al dollaro.

L'esigenza dei "Quindici" di smarcarsi dalle logiche NATO, trattato militare egemonizzato dagli Usa, trovarono a Colonia l'occasione per compiere, naturalmente in sintonia con l'Alleanza Atlantica, qualche titubante passo per una più intima collaborazione nell'industria bellica. La decisione di maggiore significato politico fu la designazione dello spagnolo Javier Solana a "Mister Pesc", in ossequio a quanto previsto dal Trattato di Amsterdam. Scelta ambigua, giacché il nuovo responsabile della Politica estera e di sicurezza dell'Unione aveva diretto l'attività della NATO ricoprendo la carica di Segretario generale, e nelle settimane della guerra in Kosovo era risultato in prima linea nel coordinamento di un'operazione di ingerenza umanitaria che aveva lacerato i paesi, sottoposto a rimarchevoli tensioni gli esecutivi, diviso gli intellettuali di più efficace impatto sulle opinioni pubbliche, spesso incapaci di articolare credibili posizioni dinanzi a eventi incalzanti dai quali veniva cassato ogni discorso teso a sottolineare la priorità di interrompere definitivamente la spirale della violenza, per semplificare l'oggetto delle prese di posizione nell'appoggio o nel rifiuto della logica militare in difesa della resistenza coordinata dall'Uck e sostenuta dall'Albania.

Fu quella un'evidente dimostrazione di forza dell'Impero, del suo apparato mediatico, della sua organizzazione, evidentemente piramidale nel contesto militare, avvolgentemente orizzontale quando investita del compito di rasserenare gli elettorati. Di narcotizzarli minimizzando o addirittura mentendo senza pudore sulle distruzioni in atto ai paesi ridotti a teatro di guerra. Senza coinvolgere i civili, naturalmente. In epoca di armi "intelligenti" gli obiettivi sono soltanto militari. Può scapparci l'errore, è vero. Ma in

guerra i bilanci delle vittime non possono rispettare il valore di ogni individuo. È il singolo che non deve fraporsi tra bersaglio e bomba. Le infrastrutture civili vengono rase al suolo non perché, come faziosamente e senza prove taluni vogliono far credere, si possa in seguito coordinare la ricostruzione con “Piani Marshall” attraverso cui lucrare negli anni vantaggiosi ritorni economici, bensì solo nella misura in cui un ponte o una strada vengano valutati di qualche pericolosa utilità per l’esercito da colpire.

La tutela dei diritti fondamentali dell’Unione come presupposto della sua legittimità

Al cospetto di una tragedia annunciata, dell’ennesima puntata della carneficina in una terra ribollente di odio, l’Unione, all’affannosa ricerca di simboli forti che unificassero gli europei senza scalfirne le identità, decise nella città tedesca di dare un’ulteriore spinta alla catalogazione dei diritti fondamentali, affinché, rendendoli evidenti a tutti, sottraendoli alla creatività della Corte di Giustizia Europea (CGE), fosse sancita la loro importanza capitale e favorita la loro tutela, che «costituisce un principio fondatore dell’Unione europea e il presupposto indispensabile della sua legittimità». Dichiarazione politicamente e giuridicamente impegnativa, in quanto sembrò accostare il ripetutamente denunciato *deficit* all’aspirazione al liberalismo ideologico.

Contro l’antico sogno della legittimazione attraverso i (soli) diritti si è indirizzata la severa critica di Cantaro, il quale individua il dogma da cui trae linfa questa pretesa nell’art.16 della “Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino”, che recita: «la società, nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione»²⁴.

²⁴ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana. La costituzione dell’Unione tra guerra e diritti*, Prefazione di Piretro Barcellona, Dedalo, Bari, 2003, p.88.

Con qualche forzatura, il docente universitario, intento a denudare i deliri di onnipotenza del *massimalismo giuridico*, ha scorto, nelle scelte effettuate dalle classi dirigenti europee, la traslazione dei paradigmi del mercato e delle libertà economiche sul terreno di un diritto costituzionale, anche formalmente, europeo, alimentato da un motore integrativo spolitizzato. Spolitizzato non perché si fosse imboccata la strada della mera formalizzazione dell'*acquis*, con tutti i noti limiti delle Comunità, ma per l'intenzione di aiutare la soggettività dell'Unione nella ricerca di una dimensione costituzionale propria, capace di esprimere e regolare l'esercizio di un potere pubblico innervato da un *ethos* dei diritti incurante di favorirne la tutela e il godimento all'interno di un'architettura ideata per legittimare anche il potere legislativo e quello esecutivo, attraverso le usuali cinghie di trasmissione dei partiti.

Lessico weberiano quello della risoluzione del Consiglio (la 0058/99), mediante la quale la tutela dei diritti fondamentali fu indicata *non* come uno dei principi fondatori dell'Unione, ma come il presupposto indispensabile della sua legittimità²⁵.

Le definizioni, in parte sovrapposte e in parte complementari, di potere (*Herrschaft*) e di legittimità (*Legitimität*), servirono al sociologo tedesco per costruire la celeberrima classificazione dei tre tipi puri del potere legittimo (legale-razionale, tradizionale, carismatico). Intendendo per potere «la possibilità di trovare obbedienza, presso certe persone, ad un comando che abbia un determinato contenuto»²⁶, ne deriva che esso cerchi di suscitare e di coltivare la fede nella propria legittimità. Dalla specie di legittimità a cui esso pretende *con successo* dipendono il tipo dell'obbedienza nonché il carattere e l'efficacia del servizio del potere. La legittimità si configura dunque come fondamento decisivo dell'obbedienza e come criterio che permette di classificare sociologicamente le forme del potere, tanto nel principio quanto nella loro struttura,

²⁵ Cfr. E. Resta, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.167-191, rif. p.178.

²⁶ M. Weber, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano, 1961, volume I, pp.51-52.

consentendo, in sintesi, di distinguerne i tipi «a seconda della loro tipica *pretesa di legittimità*»²⁷.

Diversa la legalità, da intendersi nel senso di un potere esercitato nei limiti di norme stabilite razionalmente (razionalità formale), che pure nel potere legale-razionale, caratteristico secondo Weber della modernità politica occidentale, sarebbe categoria coincidente con la legittimità, in una connessione che è stata ripetutamente problematizzata sulla scorta dell'opera di Schmitt, che appena un decennio dopo l'illustre predecessore ne avrebbe statuito la radicale contrapposizione²⁸. Dunque non un "potere", sia pure democratico, ma i "diritti fondamentali" furono eretti a principio e fine dell'Unione. E tra i poteri e i diritti le scelte non sono neutre ed equivalenti.

Resta lo ha evidenziato con soddisfazione: la legittimazione politica attraverso una carta dei diritti fondamentali sottrae gli stessi all'infausta sorte di essere contabilizzati come "costi", a ciò subordinati nei loro rapporti²⁹.

Nella tradizione degli Stati europei la forma delle costituzioni era disegnata intorno ai poteri, tanto che nelle grandi definizioni di Stato di diritto si finiva per privilegiare il loro equilibrio e soltanto attraverso di esso i diritti dei cittadini. Lo Stato mai era giustificato (legittimato) soltanto se e perché attuasse i diritti fondamentali. Eppure i diritti fondamentali accomunano: sono inclusivi, non esclusivi³⁰. Ciascuno può godere della qualità della vita se contemporaneamente ne godono tutti gli altri. Essi non sono soltanto

²⁷ Ivi, p.208. Si veda anche F. Tuccari, *Il pensiero politico di Weber*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p.28.

²⁸ C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1932, di cui la parte essenziale per il nostro discorso è rinvenibile con il titolo *Legalität e Legitimität in Le categorie del "politico"*, A cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, il Mulino, Bologna, 1972, pp.211-244, particolarmente p.218.

²⁹ Cfr. E. Resta, Demos, ethnos. *Sull'identità dell'Europa*, cit., pp.178-179.

³⁰ Ivi, p.179. Egli è stato anche primo sottoscrittore di un appello per i diritti fondamentali quali cardini di un ripensamento in chiave ecologista della natura e della funzione dello Stato e dell'esercizio della giustizia. Cfr. E. Resta – T. Cottone – L. Manconi – M. Scalia e altri venti firmatari, *Carta di Nizza: appello per i diritti fondamentali*, «l'Unità», 4-12-2002, p.31.

“limiti” del potere, ma vincolano ad azioni comuni e realizzano, per questo, «non l'inimicizia dell'esclusività, ma la condivisione»³¹.

Attraverso i diritti si riuscirebbe, lavorando di scalpello, a sottrarre dalle tradizioni materiale informe e inerte, evitando di paralizzare il confronto sulla soglia delle diversità, di un'aspirazione costituzionale in senso formale lanciata sulle spalle di un dibattito innervato di alternative (federazione/confederazione ecc.) che pretendono di fare ricorso a riferimenti statuali inadeguati non soltanto alle trasformazioni mondiali, ma anche alla storia concreta delle istituzioni europee per come si sono evolute. La sfera pubblica europea si costituirebbe pertanto, secondo Resta, quale terreno di comunicazione condivisa a partire dal volontario riconoscersi nella ragione artificiale dei diritti³².

Ma la prospettiva spalancata dalla risoluzione del Consiglio a Colonia, a voler evitare di leggere tra le righe quanto espresso solo in un secondo momento, era di portata più limitata. L'auspicio andava in direzione di una ricognizione dei diritti ormai consolidatisi nella giurisprudenza europea. Sembrava l'espressione del desiderio di chiudere un capitolo aperto dalla sentenza *Stauder* del 12 novembre 1969 (causa 29/69), con la quale la Corte di Lussemburgo si erse a garante dell'osservanza dei diritti fondamentali della persona, riconoscibili come principi generali del diritto comunitario. Numerosi tentativi erano già stati compiuti, a partire dal 16 novembre 1977, quando il Parlamento europeo (non ancora eletto a suffragio universale) aveva approvato una risoluzione che invitata la Commissione a elaborare proposte in tema di diritti fondamentali alla luce della CEDU.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

La CEDU e il Consiglio d'Europa

La Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) venne firmata a Roma il 4 novembre 1950 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa ed entrò in vigore il 3 settembre 1953.

Nel novero delle organizzazioni internazionali di cooperazione europea sorte alla fine del secondo conflitto mondiale, il Consiglio d'Europa si distinse immediatamente per i principi ispiratori, ben riassunti nel Preambolo dello Statuto firmato a Londra il 5 maggio 1949. Organizzazione fra Stati di tipo classico, il Consiglio d'Europa, che ha sede a Strasburgo, possiede una struttura semplice ma sessant'anni fa parecchio innovativa. Essa poggia su due organi: l'Assemblea parlamentare (all'inizio denominata consultiva) e il Comitato dei Ministri, che rappresenta i Governi degli Stati membri.

La CEDU fu il primo esperimento per la realizzazione su scala regionale di un'effettiva tutela internazionale dei diritti dell'uomo, con la predisposizione di adeguati strumenti di garanzia, da ultimo una nuova Corte europea dei diritti dell'uomo a carattere permanente, che ha sostituito le preesistenti Commissione e Corte europee dei diritti dell'uomo, per grazie del protocollo n.11 della CEDU, che fu aperto alla firma a Strasburgo in data 11 maggio 1994.

Nonostante che il Preambolo della Convenzione esordisca con il richiamo alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, proclamata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, essa innovò i sistemi di tutela internazionale dei diritti umani, poiché quelli in essa contenuti non risultano semplici affermazioni dal taglio etico, né auspici *de jure condendo*, ma una realtà giuridica sanzionata e tutelata da sistemi di garanzia internazionali.

La centralità della CEDU nella storia dell'emersione normativa dei diritti fondamentali in qualche documento "costituzionale" dell'Unione risale al Trattato di Maastricht, in

cui, nell'art. F, paragrafo 2 (successivamente art. 6, comma 2, TUE), fu codificato il dovere della nascente Unione di rispettare i diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Perplesso sul punto Alessandro Pizzorusso, secondo cui la portata dell'art. 6, n.2, consiste «nell'individuazione di un complesso di indirizzi, cui tutti gli organi dell'Unione devono attenersi, ma che non costituiscono, di per sé, diritto europeo»³³.

La registrazione giurisprudenziale del ruolo riconosciuto alla Convenzione si è susseguita ripetutamente dalla sentenza *Annibaldi* del 18 dicembre 1997 (causa C-309/96). Su tale base la Corte di Giustizia ha immancabilmente considerato garantiti comunitariamente anche quei diritti non espressamente previsti nelle Costituzioni di alcuni Stati membri, ma tutelati nella CEDU, come quello alla riservatezza e al rispetto della vita privata (art.8, "Diritto al rispetto della vita privata e familiare").

Il Trattato di Maastricht, comunque, pur stilando i prolegomeni di una cittadinanza dell'Unione e pur confermando nel Preambolo l'"attaccamento" degli allora 12 membri ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto, non risolse la questione dell'adesione della Comunità alla CEDU – il che significava l'impossibilità di essere sottoposta al giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo –, lasciando i cittadini sprovvisti dell'opportunità di avvalersi dei meccanismi in essa previsti ed esponendosi al rischio di interpretazioni persino divergenti dalle disposizioni contenute nella CEDU da parte della Corte di Lussemburgo e di quella di Strasburgo.

Richiesta di un parere da parte del Consiglio in merito alla compatibilità con le disposizioni del TCE di una domanda di adesione della Comunità alla CEDU, la CGE, con il parere 2/94 del 28 marzo 1996, si espresse negativamente, in quanto l'adesione

³³ A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, p.26.

alla CEDU avrebbe determinato una modificazione sostanziale del vigente regime comunitario di tutela dei diritti fondamentali.

Quel fine giurista di Rodotà aveva caldeggiato tale passo in tempi non sospetti³⁴, quando, ragionando sulla cardinalità della dimensione dei diritti in una “società al plurale”³⁵, non nascose l’insoddisfazione di fronte al cammino dell’Europa, al suo procedere per tasselli, spezzoni, facendo insomma leva sul funzionalismo, metodologia di lavoro probabilmente efficace agli albori dell’unificazione ma divenuta inadeguata in rapporto all’urgenza di imprimere una brusca sterzata, che affrontasse di petto il tema di una vera Costituzione per l’Unione. Dopo aver partecipato alla stesura della Carta di Nizza, giudicando il contesto modificato, vide in tale eventuale decisione niente più che uno degli ultimi appigli della nutrita schiera di quanti professavano (e professano tuttora) il *minimalismo costituzionale*, sostenendo che tale cautela vagamente neofunzionalista avesse prodotto risultati rimarchevoli, rafforzandosi con la nascita della Banca Centrale Europea e in attesa di un ulteriore slancio con l’adesione dell’UE alla CEDU³⁶. Ancora più esplicita la Paciotti nel negare non semplicemente la possibilità di un simile atto, aderendo *in toto* al ricordato parere della CGE (il 2/94), ma sollevando numerosi problemi pratici discendenti dall’ipotesi³⁷.

Con il Trattato di Amsterdam vennero introdotte alcune significative innovazioni. In particolare, fu previsto un paragrafo aggiuntivo nell’art.6 TUE, con il quale si stabiliva che «L’Unione si fonda sui princìpi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, princìpi che sono comuni agli Stati membri». L’importanza di quella disposizione va

³⁴ Cfr. S. Rodotà, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999², p.71 (la prima edizione del saggio è del 1997).

³⁵ Ivi, pp.63-84.

³⁶ Cfr. Id., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.57-89, rif. p.69.

³⁷ Cfr. E. Paciotti, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in *ult. op. cit.*, pp.9-27, rif. p.23.

individuata in combinato con l'art.49, par.1, poiché è il rispetto dei principi citati a costituire una condizione essenziale per l'adesione di nuovi Stati all'Unione. Il Trattato firmato nella capitale dei Paesi Bassi introdusse, *ex novo*, l'art.7, il quale prevedeva una procedura sanzionatoria a carico degli Stati membri che avessero violato in modo grave e persistente i principi di cui al richiamato paragrafo 1 dell'art.6.

Disposizione ulteriormente perfezionata nel Trattato di Nizza con la *procedure d'alerte*, mediante la quale venne stabilita la possibilità di intervento preventivo delle istituzioni europee anche nei casi di «evidente rischio di violazione grave da parte di uno stato membro»³⁸.

Infine, sempre procedendo in questa rapida e sommaria ricognizione delle novità introdotte cammin facendo in tema di diritti fondamentali, va ricordata la modifica apportata con l'art.136 (ex art.117 CE), attraverso il quale, pur rammentando la competenza concorrente della Comunità europea e degli Stati sulla politica sociale, è stato redatto un elenco di diritti sociali reputati fondamentali, basandosi sul doppio strumento della Carta Sociale Europea (CSE) firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali dei Lavoratori (CCDSL) del 1989.

La proclamazione della Carta di Nizza

Il Consiglio europeo di Colonia, mediante l'allegato IV alle "Conclusioni della Presidenza" («Decisione del Consiglio europeo relativa all'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»), nel formalizzare la necessità di una Carta contenente diritti di libertà e uguaglianza, diritti procedurali garantiti dalla CEDU, diritti di cittadinanza per gli appartenenti all'Unione, senza tralasciare diritti economici e sociali quali enunciati nella

³⁸ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., pp.94-95.

CSE e nella CCDSL, sia pure «nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione», suggerì grosso modo la composizione dell'organo a cui demandare l'elaborazione del progetto di Carta.

Incaricando il Consiglio Affari generali di assumere le iniziative necessarie a predisporre tutto il necessario affinché nel successivo appuntamento diplomatico si potessero limare residuali aspetti della vicenda, dispose che l'organismo investito del compito di redigere il progetto dovesse operare a ritmi serrati, prima del Consiglio fissato per il dicembre 2000.

Il 14 e 15 ottobre, nell'amena cittadina finlandese di Tampere, fu definita la sua composizione, unitamente alle modalità di lavoro dello stesso: quindici rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi aderenti; sedici del Parlamento europeo, dallo stesso designati; trenta membri dei Parlamenti nazionali (due per ciascuno) e infine un rappresentante del Presidente della Commissione europea.

A costoro si sarebbero affiancati, in qualità di osservatori, due rappresentanti del Consiglio d'Europa, due della CGE, uno del Mediatore, quattro del Comitato delle Regioni e quattro di quello economico e sociale.

In totale, 62 titolari (più altrettanti supplenti), tra i quali il misero numero di 9 donne (e ancora meno, 6, tra i supplenti), nessuna delle quali a ricoprire le cariche più alte.

Da rilevare l'attento bilanciamento ricercato fra le tre istituzioni dell'Unione, prevedendo un numero di componenti espressione del Consiglio (15) e della Commissione (1) pari a quello dei nominati dal Parlamento (16), sia al fine di far "pesare" quest'ultimo, sulla cui debolezza continuano ad appuntarsi rilievi taglienti, quanto i due veri motori dell'Unione, sia al fine di rendere effettivamente plurale la Convenzione. I 16 parlamentari europei avrebbero infatti rappresentato proporzionalmente i gruppi, consentendo al centro-destra di riequilibrare il colore dominante dei convenzionali. Come si ricorderà, infatti, le consultazioni del 1999

avevano consentito ad un Partito Popolare (PPE) profondamente modificato e allargatosi a nuove forze di chiara impronta conservatrice, di operare uno storico sorpasso nei confronti del PSE, raggruppamento di riferimento maggioritario tra i capi di governo, che nominarono pertanto rappresentanti a loro vicini.

Perplessità esternate a più riprese riguardavano i 30 membri dei Parlamenti nazionali (da nominarsi, tra l'altro, ove fosse possibile, da parte di ambo le Camere), sia per il loro elevato numero, che rappresentava quasi la metà dei convenzionali, sia perché la Carta era destinata a essere proclamata congiuntamente dalle tre istituzioni europee e a diventare, eventualmente, parte integrante del diritto europeo, sia perché, mentre gli altri componenti potevano considerarsi dei veri e propri rappresentanti delle istituzioni di provenienza, i parlamentari nazionali erano espressioni singole di assemblee variegata, finanche frammentate, che non avevano discusso preventivamente sull'opera da compiersi con la Convenzione e non avevano adottato posizioni comuni sui temi in discussione³⁹.

Assumendo i gruppi politici costituiti a Strasburgo come specchio blandamente distorto dello spettro di posizioni espresse dai cittadini europei, data anche l'adozione del metodo elettorale proporzionale non in tutti i paesi con soglie di sbarramento, il pluralismo potrebbe essere ricercato nel complesso degli eletti, considerate le maggioranze composite di ogni Stato e le loro differenti collocazioni secondo le categorie di destra e sinistra. Ma le peculiarità di ogni paese, rilevabili tanto nell'esistenza di partiti regionalisti, separatisti ecc., irriducibili alle famiglie europee tradizionali, quanto l'eterogeneità di queste ultime, vere e proprie federazioni di formazioni assai di frequente disunite su *issues* basilari per peculiari tradizioni, hanno effettivamente catapultato nella Convenzione parlamentari investiti di un compito in astratto

³⁹ Cfr. E. Paciotti, *La Carta: i contenuti e gli autori*, cit., pp.12-13; Ead., *La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.437-450, rif. p.442.

enorme: sintetizzare le posizioni del partito e/o della maggioranza di cui erano espressione, in più fungendo da cassa di risonanza dei lavori presso l'opinione pubblica del proprio paese, e quindi anche degli elettori di opposizione.

L'improbabilità di tale compito li ha in realtà resi tra i più "indipendenti", con ricadute spesso (in apparenza) positive sulla qualità del contributo apportato alla discussione, ma altresì recidendo in concreto ogni labile collegamento con i mandanti di riferimento, a dirla tutta solo con grande sforzo individuabili negli elettori nazionali, trattandosi di creazione (a prescindere dalla discussione su quanto originale e quanto ricognitiva) di un diritto europeo la cui in uenza su quello nazionale è sì dato acquisito, ma anche, secondo prassi consolidata, demandato a istituzioni europee riunite ad apposito fine e composte, anche qualora ci si riferisca all'assetto del Consiglio, da politici espressione di scelte parlamentari o direttamente elettorali nazionali compiute sapendo che tra i loro compiti rientrano anche gli impegni in sede comunitaria.

Presidente della Convenzione venne eletto per acclamazione il socialdemocratico Roman Herzog, ex Presidente della Repubblica federale tedesca, mentre suoi vice il liberale finlandese Gunnar Jansson (dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali) e lo spagnolo Iñigo Méndez de Vigo (dai rappresentanti degli eurodeputati), popolare.

Al loro fianco, a costituire il Praesidium, sorta di comitato incaricato di coordinare l'attività e di predisporre i documenti sui quali lavorare, il rappresentante della Commissione Antonio Vitorino e quello del Presidente di turno del Consiglio, vale a dire il finlandese Nikula fino al termine del 1999, il portoghese Bacelar de Vasconcelos per il primo semestre del 2000 e il francese Guy Braibant per i mesi rimanenti.

La seduta inaugurale si svolse il 17 dicembre 1999 e il testo finale, rispettando i tempi contingentati del mandato di Colonia, dopo essere stato approvato dai membri della Convenzione il 26

settembre dell'anno seguente, venne adottato dagli stessi senza significativi dissensi e trasmesso al Consiglio europeo il successivo 2 ottobre, nella stessa data in cui il Regno Unito, con gesto grezzo e meschino, decise di adottare il testo della CEDU, per lunghi anni confinato nel dimenticatoio, in conformità con la propria tradizione costituzionale non scritta.

L'11 ottobre fu la Commissione a esprimere, nella comunicazione sulla natura giuridica della Carta dei diritti, un giudizio positivo, non ovattato tra le righe, laddove veniva individuato un nesso molto stretto tra il riassetto dei Trattati e l'inserimento in essi della Carta, quanto meno incorporandola in un protocollo loro allegato.

In seguito, l'unanime accordo espresso dai vertici degli esecutivi nazionali al Consiglio informale di Biarritz del 13 e 14 ottobre, anticipò l'approvazione del testo finale da parte del Parlamento europeo, avvenuta con 410 voti a favore, 93 contrari e 27 astensioni. L'assemblea, oltre a essere stata coinvolta per il tramite dei sedici eletti, aveva il 16 marzo adottato una risoluzione⁴⁰ con la quale aveva posto come condizione alla propria approvazione definitiva che la Carta, scavalcando le circospezioni di Colonia, fosse dotata di carattere giuridicamente vincolante mediante l'inserimento nel TUE, e, per far sentire nuovamente la propria voce prima di Biarritz, aveva approvato una seconda risoluzione il 3 ottobre⁴¹. In quest'ultima si proponeva che il Consiglio chiedesse alla Conferenza Intergovernativa di esaminare le vie di un'integrazione del Progetto della Carta nel TUE.

Il 6 dicembre la Carta venne approvata formalmente dal Collegio dei commissari riuniti a Bruxelles e il giorno dopo proclamata a Nizza. Neppure solennemente, ma solo silenziosamente firmata da Romano Prodi, Presidente della Commissione, in rappresentanza della stessa; da Nicole Fontaine, Presidente del

⁴⁰ La A5-0064/2000, "Risoluzione del Parlamento europeo sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

⁴¹ La B5-0767/2000.

Parlamento Europeo nella metà iniziale della scorsa legislatura; da Hubert Vedrine, Ministro degli Esteri francese, a nome del Consiglio. In un blitz di due minuti vennero affossate, per volere di Danimarca e Regno Unito, le pretese eurottimiste di “*cartismo costituzionale*”, di affermazione della sovranità dei diritti, in cambio di un fugace applauso e della rituale foto ricordo⁴².

Non che fosse rimasto molto da discutere, dopo gli accordi raggiunti nel vertice di Biarritz, ma il basso profilo tenuto in quell’occasione, ancorché dovuto alle ragioni menzionate, derubricò l’evento a ennesima formalità di una vicenda distante dalla gente comune, nonostante l’esuberante trasporto della Fontaine. Impegnata a ritagliare per il Parlamento un ruolo che lo smarcasse in parte dalle altre due istituzioni, onde poterne sottolineare l’impegno federal-costituzionalista e la libertà di pronuncia per i meccanismi di formazione di maggioranza e minoranza sottratti al ricatto dei veti, ella affermò che «firmare questa Carta significa impegnarsi nella vita di tutti i giorni dei cittadini, come nei più solenni degli atti ufficiali». Da qui un vero e proprio giuramento ai cittadini europei: fare in modo che la Carta diventasse immediatamente, «anticipandone» quasi la «piena trascrizione all’interno dei Trattati», «la legge dell’assemblea che loro hanno eletto a suffragio universale»⁴³.

Dal Leviatano al diritto dei Popoli

Abbiamo osservato che nelle posizioni espresse da Eligio

⁴² Sulla frettolosa firma del documento si leggano, in ordine cronologico, I. D. Mortellaro, *L’Europa alla Carta*, «la rivista del manifesto», n.13, Gennaio 2001, pp.22-24, particolarmente pp.23-24; F. Petrangeli, *Una Carta per l’Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Prefazione di Elena Paciotti, Ediesse, Roma, 2001, pp.17-18; A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., pp.98-99.

⁴³ N. Fontaine, *Discorso senza titolo in occasione della Proclamazione della Carta di Nizza*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001, pp.10-11.

Resta sulla Carta di Nizza è l'inclusione garantita dai diritti fondamentali a promuovere la legittimazione dell'Unione europea che le Dichiarazioni finali di Colonia riconoscevano essere carente, per non dire del tutto assente. Le tesi di Resta sono peraltro note da anni, ricercando egli nei diritti fondamentali degli uomini non soltanto «sfere di intangibilità» contro altri uomini, «ma soprattutto contro gli stati e i poteri che li rappresentano». I diritti, insomma, sono lo scudo più efficace contro i poteri selvaggi e contro i poteri disciplinari spesso incarnati dagli Stati⁴⁴.

In età moderna, Thomas Hobbes, traendo spunto dal *Libro di Giobbe* della Bibbia, fece ricorso al *Leviatano*, che simboleggia e in sé sublima la sovranità che lo Stato, nascendo da un atto di volontà politica degli individui isolati nella condizione di natura, esercita in modo assoluto, al fine di evitare le degenerazioni anarchiche consustanziali al coacervo di passioni che rendono gli uomini vere e proprie minacce per i propri simili (*homo homini lupus*, come nel motto di Plauto).

Nello Stato di Natura vige lo *jus in omnia*: tutto quello che un individuo può prendersi in realtà appartiene anche agli altri. Ogni possesso rimane tale se si ha la forza di preservarlo dalle mire altrui. L'assolutismo dello Stato, molto debolmente regolato da Hobbes e secondo procedure estranee alle più elementari acquisizioni del costituzionalismo, libera l'uomo da un'altrimenti perenne condizione di terrore. Tutto ciò non è bastato: il mondo ha conosciuto tregue ma non ha debellato l'inimicizia. Il tentativo hobbesiano di identificare uno spazio neutro che impedisse agli uomini di nuocersi reciprocamente, elaborando le condizioni formali – il patto – per una pace possibile, si è infranto contro i tutti agitati da una tempesta che ripropone senza tregue il peggio.

Resta, nella propria prospettiva cosmopolitica, tenta di riconfermare la sottrazione al Sovrano (ma anche alla maggioranza), alla sua decisione, di tutte le questioni in cui i diritti fondamentali

⁴⁴ E. Resta, *Poteri e diritti*, Giappichelli, Torino, 1996, p.23.

vengono in discussione⁴⁵, depurando la legittimità rivoluzionaria, giacobina, dai suoi *vizi d'origine*, che sono poi di tutta l'epoca successiva. In particolare, l'aver sancito nell'art.3 della Dichiarazione del 1789 che il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione, ridusse l'indipendentismo, originariamente tensione emancipativa, nella condizione di consegnare alla comunità internazionale un'idea di diritti che non recidono il cordone ombelicale che li tiene uniti allo Stato-nazione⁴⁶. In questo modo, la legittimità che la Carta garantirebbe, pur non autorizzando a considerare inutile l'elaborazione di un testo costituzionale, si sarebbe irrimediabilmente risolta nello spazio "retorico" a cui sarebbe stata relegata, concentrandosi invece le aspettative diffuse sulla regolamentazione dei poteri, sulla ponderazione dei voti, su quelle trattative che riaffermano il ruolo dominante degli Stati e di un'irrisolta distribuzione dei poteri tra la loro "naturale" proiezione domestica, nazionale appunto, e quella esterna⁴⁷.

È la prospettiva dialogica imposta da coloro che rigettano l'idea di una *Costituzione senza Stato*, sviluppando le considerazioni weberiane in un'ardita consequenzialità che giunge a rappresentare tale approdo nei termini di «costituzione senza sovranità», «confondendo il *deficit* di democrazia con l'assenza di un potere forte», giustificando, *a contrario*, ogni potere forte come il vero fondamento della democrazia⁴⁸. Leggendo il binomio Stato/costituzione soltanto nell'univocità del riconoscimento secondo cui nella più autentica tradizione democratica lo Stato si è presentato avvolto in vesti costituzionali e che quindi non può esistere uno Stato democratico senza una costituzione, si omette di concludere che non tutte le volte che c'è una costituzione deve esserci uno Stato⁴⁹. *Idem* per il rapporto Stato/comunità.

⁴⁵ Ivi, p.49.

⁴⁶ Ivi, pp.22-23.

⁴⁷ Cfr. E. Resta, Demos, Ethnos. *Sull'identità dell'Europa*, cit., p.180.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

Allora, una costituzione senza Stato non è il luogo debole della politica, ma la sua affermazione più significativa, a maggior ragione se la denunciata “astrattezza” delle carte dei diritti, con i loro contenuti, si rivela antidoto efficace nei confronti dei vecchi e nuovi «poteri in uenti», di quelli che il tradizionale percorso costituente registrerebbe in separazioni solo virtuali, alle quali, tra l'altro, si sottrarrebbero le burocrazie autoritarie messe in piedi dalle istituzioni comunitarie⁵⁰.

Si tratta di un approdo che ha sorpreso e persino intimorito anche coloro i quali condividono con l'ex componente del C.S.M. lo sforzo di pensare a una costituzione senza Stato. Beninteso, senza lo Stato leviatano. Senza che la Carta di Nizza rimanga impigliata nell'amo teso dalla continuità dei legami “patrimoniali” con il passato. Essa non è riuscita a sottolineare, se non con timido rossore, l'innovazione apportata alle tradizioni costituzionali precedenti su temi cruciali quali la vita e il corpo. Non è stata messa nelle condizioni di far sì che l'Unione riuscisse a esprimere un «valore aggiunto» rispetto al blasonato «patrimonio costituzionale europeo»⁵¹.

Giacomo Marramao è convinto che dobbiamo abituarci a pensare e praticare la politica proiettandola al di là della dimensione dello Stato-Leviatano, ossia adeguandola costituzionalmente a fronteggiare le sfide dell'«ordine post-hobbesiano»⁵², raccogliendo l'avvertenza habermasiana di mettere a fuoco l'attuale congiuntura politica dell'Europa nelle tendenze di lungo periodo che hanno scandito la sua travagliata vicenda storica, senza che la complessità della costellazione postnazionale venga ridotta, ma elevando la questione democratica a matassa da sbrogliare su scala sovranazionale.

⁵⁰ Ivi, p.181.

⁵¹ Cfr. G. Marramao, *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, pp.230-231.

⁵² Id., *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.119-143, rif. p.139.

La diagnosi di Habermas è limpida, lineare, si accosta a quelle formulate dalla gran parte dell'universo scientifico. In seguito all'affermazione di un liberalismo transnazionale di tipo nuovo, che ha incrinato l'organizzazione fordista del lavoro, stimolando il sistema industriale a convertirsi dalla produzione di massa alle esigenze della flessibilità, il mercato ha esautorato la "politica", ancorata alla dimensione geografica dello Stato nazionale, sottraendo a quest'ultimo la capacità di proteggere la propria base di legittimità rastrellando risorse fiscali e stimolando la crescita economica⁵³.

Il punto dolente è che non si profilano all'orizzonte equivalenti funzionali in grado di rimpiazzare questa diminuita capacità, «giacché i deficit che nascono rispetto a queste due funzioni non trovano un bilanciamento sul piano sopranazionale»⁵⁴. Su queste premesse spesso trionfa lo slogan di un'"impotenza dovuta a globalizzazione" che rende il *sovrano territoriale*, lo *Stato*, turbato nella propria incapacità di coprire il fabbisogno di legittimità.

Tale immagine ha portato in auge due posizioni retoriche opposte. La prima, difensiva, è quella di *law and order* concepiti in maniera estesa, come blindatura all'interno dei propri confini, garantendo ai cittadini la sicurezza del loro mondo-di-vita privato. È un protezionismo ostile ancor più che al crimine organizzato all'invasione degli immigrati e di tutte le insidie, anche immateriali, alla cultura nazionale.

La strategia libertaria, invece, celebra l'apertura delle frontiere, salutandone gli effetti come benefici sia per la *liberazione* dall'assoggettamento al potere livellatore dello Stato, sia come moltiplicazione delle opportunità di liberazione dall'assimilazione coatta ai modelli comportamentali delle tradizioni specifiche di quello Stato⁵⁵.

La lunga e argomentata critica del filosofo oppone

⁵³ Cfr. J. Habermas, *La costellazione postnazionale e il futuro della democrazia*, in Id., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (1998 e 1999), Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 29-101, rif. p.55.

⁵⁴ Ivi, p.57.

⁵⁵ Ivi, p.59.

all'oscillazione rigida tra i poli di uno schema che necessita di problematizzare la sovranazionalità progettandone l'essenza attraverso lo sviluppo di una *Weltinnenpolitik* (politica interna mondiale), pur se nell'assenza di un governo planetario⁵⁶, la proposta di un'Europa costituzionalizzata federalisticamente.

Sfruttando la sua allargata base economica e l'unificazione monetaria, che da sole comportano non molto più che vantaggi nella concorrenza globale, essa rappresenterebbe, per altro e fondamentale verso, un esempio di alleanze sovranazionali che costituiscono il presupposto necessario affinché la politica si rimetta al passo con i mercati globalizzati⁵⁷.

Si tratta, tuttavia, secondo Ulrich Beck, della lampante dimostrazione di una posizione in merito alla sorte dell'Unione europea (e del continente tutto) dalla quale trasuda la preoccupazione di trovare la chiave di volta per capire come “chiudere” politicamente, senza regressioni, all'interno di confini “estesi”, una società altamente interdipendente e globalmente intrecciata, il soggetto della cui democrazia auspicata rimane, per così dire, il popolo, rendendo “europeo” anch'esso. Senza dunque lasciarsi alle spalle il modello dello stato nazionale, ma semplicemente concependo una democrazia postnazionale come «chiusura estesa» di quella nazionale, rimanendo pertanto prigionieri delle contraddizioni di tale teoria, che non riesce a liberare la fantasia per rappresentarsi le comunità politiche postnazionali, i cui pensieri e le cui azioni vengono orientati dalla cosmopolitizzazione. Questa *esige* il progetto nazionale, sincronicamente estendendolo non in latitudine e in longitudine, ma favorendo lealtà di pensiero, sociali, politiche ed economiche che si intersecano transnazionalmente⁵⁸. Beck intende operare una svolta epistemologica mediante la quale rimpiazzare i contenuti e i concetti del nazionalismo metodologico, innovando il

⁵⁶ Ivi, p.90.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Cfr. U. Beck, *La prospettiva cosmopolitica. Sociologia della seconda modernità*, in Id., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna, 2003, pp.151-188, rif. pp.166-170.

lessico che lo permea tuttora, onde poter aprire il proprio sguardo a un *cosmopolitismo empirico-analitico* con cui dimostrare che non regge più l'equazione territorialità = sovranità = potere politico = Stato nazionale. I singoli fattori dell'equivalenza sussistono, intessendo però relazioni delle quali cambia la grammatica. In particolare, i concetti di "Stato" e "nazione" sono svuotati del loro nucleo⁵⁹. La sensibile complicazione di tale quadro di problemi non va considerata necessariamente in ottica negativa. Il riferimento a una *world risk society* che più sfericamente traccia i contorni della *Risikogesellschaft* descritta vent'anni fa può risultare il paradigma più utile per favorire la fuga dell'Unione europea dalla vetusta divisa della "società protetta", per confrontarsi con il pieno dispiegamento di fasi integrative, che leghino la costituzionalizzazione di un Bill of Rights con la fuoriuscita dai connotati identitari e organicisti ancora attribuiti ai popoli che ne colorano la varietà.

Omogeneizzazioni *völkisch* delle soggettività nazionali, anche quando richiamate con intenti progressisti – Grimm su tutti –, al fine di sottrarre un'ipotesi di costituzione alla sua tecnocratica compilazione secondo procedure meglio rispondenti a quelle di redazione e sottoscrizione di un trattato, fondamento giuridico di istituzioni internazionali che favoriscono relazioni dinamiche e cooperative tra Stati-nazione, inibiscono l'adeguamento dello Stato alla mutata realtà della *seconda modernità*.

I suoi tratti ri essivi sciogliono la rigidità dei processi di identificazione simbolica, acuendo ripiegamenti localistici che sfidano l'unità statale anche dall'interno, ma, in misura maggiore che in passato, delimitando senza preclusioni l'appartenenza – da declinare quindi al plurale –, che si sottrae al senso sostanzialistico della «comunità di destino», per traslocare verso pratiche espresse dai «mondi della vita»⁶⁰.

Ogni dichiarazione dei diritti che rinvia idealmente a

⁵⁹ Cfr. U. Beck, *Senso del mondo e mancanza di confini*, in Id., *La società cosmopolita*, cit., pp.27-67, rif. pp.45-46.

⁶⁰ Cfr. G. Marramao, *Passaggio a Occidente*, cit., p.240.

una costituzione che, nella sua parte organizzativa, determini l'articolazione dei poteri e dei rispettivi ambiti di autonomia reciproca, secondo i più virtuosi insegnamenti dei *checks and balances*, rifuggendo dai timori di Resta, impone comunque alla sterilità dei diritti di costituire, nella propria nudità, una condizione sufficiente a produrre un processo di identificazione simbolica. Quando questo si è verificato, anche a fronte di auspici generalissimi, e persino un po' generici, come il motto programmatico rivoluzionario "Liberté, Egalité, Fraternité", i cambiamenti profondi da ciò indotti sono stati il frutto di una loro fermentazione nel concime teorico e nella prassi continua di lotte sociali veicolate da organizzazioni collettive, di classe o di genere o altro, frequentemente sfociate in esperienze di stampo partitico.

Nel XXI secolo il keynesismo in un solo paese, inteso come compiuta dottrina economica redistributiva, non funziona più. I diritti sociali, se abbandonati nel recinto del nanismo statale, soprattutto in Europa, continente in cui l'elevato numero di questi è indirettamente proporzionale alla loro estensione, rischiano di soccombere sotto l'attacco del gigantismo dell'economia. Non si tratta però di replicare affannandosi in direzione di tentativi di equivalenza morfologica, per contrastare la pervasività di capitali uttuanti alla ricerca del più redditizio ricovero sul piano delle dimensioni fisiche, ma di recuperare con un'integrazione normativa che non carichi sul diritto positivamente inteso quale panacea di ogni male il peso della riscoperta di prestazioni solidaristiche altrimenti consumate dal monetarismo.

Con l'avvento dell'età moderna si è attuata un'irrevocabile transizione da un tipo di società basato su una visione cosmologica del mondo ad un altro che, invece, si fonda su una visione del mondo decentrata, che "istituzionalizza" le differenziazioni che venano la società civile. Alla costitutiva aporeticità della modernità ha posto rimedio, benché apparentemente, l'idea dell'uguaglianza formale davanti alla legge, eppure la funzione del diritto solo con estrema

fatica è fuoriuscita dall'autorità astratta, da quel potere impersonale la cui prerogativa è stata individuata nel monopolio legale della forza: lo Stato.

In questo senso, ha lucidamente spiegato Pietro Barcellona, lo Stato codifica la propria comunicazione con un linguaggio che chiude (risolve) ciò che la democrazia apre (con itto), stabilizza (istituisce norma) ciò che la democrazia innova (movimento, caso). «E, d'altra parte, più la democrazia apre (alla pluralità delle ragioni), complica e innova, più la democrazia mette a repentaglio la "durata" della decisione del politico-statale, più lo Stato, a sua volta, ha bisogno di esprimere "controllo e dominio del caos/caso", ha bisogno di esprimere volontà di potenza»⁶¹.

Il fatalismo pessimista, figlio del diffuso disincanto nei confronti delle grandi narrazioni illuministiche sulla ragione e sul progresso e della stessa modernità, si scarica eminentemente sulla politica, dalla quale si diffida per i rischi totalitari a essa associati e in quanto irrimediabilmente corrotta. Ciò, secondo Gamble, è alla radice di parte dei lavori sulla globalizzazione, che pretenderebbero di notificare la fine degli Stati-nazione, omettendo di rilevare che dopo il 1989 il loro numero è viceversa aumentato. Al dato quantitativo si affianca un parametro economico, che aiuta a definire la persistente funzione dello Stato nel sistema internazionale degli scambi, dall'accademico britannico individuato come impulso a un mercato globale che la sfera politica riesce in qualche modo a governare⁶².

L'ottimismo che connota tale versante analitico dei global-scettici incappa tuttavia nel confronto tra globalizzazione e integrazione economica (ma non solo) regionale, prospettiva quest'ultima sulla quale si concentrano progetti di collaborazione tra Stati che inevitabilmente sfociano nello studio di istituzioni comuni non mercantili, a dimostrazione che gli argomenti adottati a

⁶¹ P. Barcellona, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998, p.40.

⁶² Cfr. A. Gamble, *Fine della politica?* (2000), il Mulino, Bologna, 2002, pp.48-49.

favore della regionalizzazione hanno una matrice politica, ma che il recupero di questa dimensione costitutiva della socialità, da troppi soloni giudicata in via di esaurimento, si ripropone entro schemi irriducibili alle canoniche funzioni di governo esercitate dagli Stati-nazione.

Da questa politica ancora incapace di ergersi a sintesi credibile della propria collocazione “policentrica”, diremmo quasi *border-line* tra organismi che mutano le proprie forme nel generale ridisegno di Tempo e Spazio, ci si aspetta una riassunzione piena di responsabilità, il farsi carico di decisioni ispirate al principio di giustizia.

La configurazione del diritto come misuratore universale aveva consentito di unificare una società atomizzata, permettendo la coesistenza di quello che, a inizio Novecento, Weber e Kelsen chiamarono *politeismo dei valori*. Ma proprio allora si produsse, ha scritto Barcellona, il divorzio definitivo tra la funzione del diritto come *tecnica* di controllo sociale e il fine della *giustizia* come realizzazione di un valore condiviso e perseguito da tutti⁶³.

È una frattura che oggi si palesa senza più possibilità di truccarne la drammatica ricaduta sulla vita quotidiana. Si è infatti verificato uno scollamento irrisarcibile tra l'insieme delle rappresentazioni che formano i discorsi culturali e l'esperienza di ogni giorno, soprattutto quella dei giovani. Tale distacco corrisponde alla distanza che ormai separa l'establishment intellettuale in senso ampio e l'indefinibile “popolo”. Registrare tale frattura equivale al riconoscimento della crisi profonda della *sintesi sociale* – cioè dell'elemento di coesione che dà a una società un orizzonte di senso condiviso –, ormai rappresentata dal denaro, inaccessibile enigma della nostra epoca, alle cui spalle veleggia l'exasperazione della tecnica, sostituendo alla politica e alla traduzione pratica dei fini collettivi che essa si pone, in primis la giustizia, un *feticismo degli esperti*, una metafisica degli specialismi, che rovescia tragicamente

⁶³ Cfr. P. Barcellona, *Il declino dello Stato*, cit., p.33.

i fini originari del sapere tecno-scientifico, la cui potenza finisce con l'aver come suprema teleologia sé stessa e sottomette a poco a poco tutti gli scopi particolari⁶⁴.

È muovendo dalla giustizia che John Rawls ha cercato di ricucire la disaffezione degli individui verso un'azione di governo che nasconde dietro la legalità il tentativo di separare i diritti dalla legittimità del sistema democratico. Il filosofo statunitense, nel celebre scambio di riflessioni con Habermas del 1995, tentò di sondare le debolezze della legittimità, idea che permette un certo margine di discrezionalità riguardo alla qualità dell'azione dei governanti. La legittimità di un regime può essere perfettamente coerente con una lunga tradizione che ha il suo punto di origine nell'atto di approvazione della costituzione che ne regola i diritti e le istituzioni da parte dell'elettorato (il popolo) mediante, spesso, una speciale assemblea. Gli esiti di una procedura legittima sono legittimi quali che siano, ma è proprio questo lo snodo che divarica una legittimità puramente procedurale dalla giustizia. Infatti, l'ingiustizia degli esiti di una procedura democratica legittima corrompe la sua legittimità, ed eguale effetto produce l'ingiustizia della costituzione politica. Una procedura legittima è una procedura che tutti, come liberi ed eguali, possono ragionevolmente accettare quando devono essere assunte decisioni collettive e normalmente non vi è accordo. Ma le leggi non possono essere troppo ingiuste, se devono essere legittime. Gli esiti del processo decisionale, inevitabilmente corrotto rispetto all'ideale comunicativo e a quello della perfetta deliberazione, tanto più si avvicinano all'ideale della *giustizia come equità* quanto più sono i precipitati di una costituzione (qualunque sia la sua forma, scritta o consuetudinaria) giusta, oltre che, come anticipato, legittima e regolatrice di una società ben ordinata⁶⁵.

È il tentativo, simile nello scopo a quello di Habermas, ma

⁶⁴ Id., *Il suicidio dell'Europa. Dalla coscienza infelice all'edonismo cognitivo*, Dedalo, Bari, 2005, pp.32 e 163-166.

⁶⁵ Cfr. J. Rawls, *Risposta a Jürgen Habermas* (1995), «MicroMega», Almanacco di Filosofia '96, pp.51-106, rif. pp.100-103.

animato da una diversa strategia nel conseguimento del risultato, di rispondere alla domanda da Rawls formulata nell'incipit di *Liberalismo politico*: «Come è possibile che esista e duri nel tempo una società stabile e giusta di cittadini liberi e uguali profondamente divisi da dottrine religiose, filosofiche e morali incompatibili, benché ragionevoli?»⁶⁶. L'intento rawlsiano è quello di rivisitare il contrattualismo attraverso la scelta razionale, attenuando però negli anni ogni riferimento polemico all'utilitarismo e allo scetticismo etico, nonché rielaborando il kantismo che ne aveva profondamente in uenzato alcune scelte di *Una teoria della giustizia*⁶⁷, quella propensione a concepire quasi (anche) una teoria della morale dedotta dalla sola *forma* della ragione.

In *Liberalismo politico* i possibili equivoci vengono respinti: è la *politicalità* la categoria che egli assume come spiegazione della possibilità di organizzare una società stabile in presenza di insanabili e inconciliabili *comprehensive doctrines*⁶⁸.

È un intento che, però, secondo alcuni autori, non riesce, come pretenderebbe, a scuotere l'edificio liberale, integrando, secondo Rawls simmetricamente, ma invero con i limiti nei secoli rilevati per il liberalismo, concezione *negativa* (assenteista) e concezione *positiva* (interventista) dello Stato, libertà e giustizia. Per realizzare questa seconda, Rawls teorizza che i contraenti un patto originario di socializzazione devono connotarsi secondo l'adesione a due principi fondamentali: il primo che determina e definisce, nella vita associata, l'aspetto dell'uguaglianza; il secondo che legittima e provvede a quello della differenza⁶⁹. Ma l'eguaglianza non è negli esiti, nei quali domina la differenza, anche se può essere accolta solo quella che genera miglioramento, quella che iscrive nella giustizia l'utilità, che quindi permane fondamentale in Rawls. Affinché

⁶⁶ Id., *Liberalismo politico* (1993), Edizioni di Comunità, Torino, 1999, pp.6-7.

⁶⁷ Cfr. Id., *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli, Milano, 1989³.

⁶⁸ Cfr. A. Loche, *Rawls e la società "bene ordinata"*, «Critica marxista», n.5-6/1996, pp.42-50, rif. p.49.

⁶⁹ Cfr. R. Finelli, *Normativismo e storicismo*, «Critica marxista», n.5-6/1996, pp.103-106, rif. p.105.

tutti accettino un ordinamento sociale istituito sull'interagire dei due principi, è necessario presupporre il "velo d'ignoranza", ossia assumere che nessuno dei contraenti il patto conosca il suo *status* sociale, pena il rifiuto di stipularlo da parte dei privilegiati. Si tratta di una tecnica argomentativa giusnaturalistica che vuole giungere a una società della tolleranza e del pluralismo, in cui non vi sia *una* morale condivisa, ma nella quale il potere politico non interferisce con l'*overlapping consensus* (consenso per intersezione), che pure è stato possibile come frutto di lotte collettive per il pluralismo e le libertà fondamentali, le quali costituiscono un punto fermo nella sua concezione dei diritti individuali, inseriti in quello che il filosofo scrive esplicitamente essere un modello di *democrazia istituzionale*.

Nello sforzo compiuto con *Il diritto dei popoli*⁷⁰ può ravvisarsi l'ambiguo ricorso al diritto nella stipulazione di un contratto sociale che dal consenso virtuale e razionale, basato su una concezione della reciprocità per cui l'appartenenza alla comunità nazionale avvantaggia tutti i cittadini e crea di conseguenza un obbligo corrispondente, tracima in una riformulazione a livello internazionale che coinvolge i popoli. Non gli Stati, non gli individui, ma *peoples* i cui rapporti si fondino su un'utopia realistica che abbia come riferimento ineludibile il romano *jus gentium*, alla base di una visione giusnaturalistica in quanto diritto storicamente poco articolato e sanzionabile, a causa della mancanza di un'autorità sovrana internazionale.

Popoli e non Stati, perché Rawls intende insistere sulla comunanza di cultura, storia e linguaggio che caratterizza un popolo e sottolinearne la natura morale. I popoli come unità primitive permettono di enfatizzare gli aspetti etico-politici rispetto al modello di sovranità pura e semplice, che la teorica filosofico-politica rawlsiana raramente scinde dall'idea di Stato.

Il suo audace disegno, interrotto dalla morte sopravvenuta nel

⁷⁰ Cfr. J. Rawls, *Il diritto dei popoli* (1999), Premessa di Sebastiano Maffettone, Edizioni di Comunità, Torino, 2001.

2002, tenta dunque di inserire nella forbice tra Stato e individuo il *popolo* come elemento intermedio di un progetto politico nel quale, come lo stesso autore riconosce, pur orientandosi tra principi di giustizia determinati, i popoli non hanno una concezione prepolitica del bene, posseduta invece dagli individui nella posizione originaria in *Una teoria della giustizia*⁷¹.

Lo Stato risolto in un Capo

Massimo Luciani ha motivato una radicale opposizione alle modalità di integrazione europea adoperando la strategia della contrapposizione tra l'ordinamento statale e quello comunitario. Persino l'architettura complessa delle teorie rawlsiane non riesce – ma forse non vuole – a mettere in atto alcun piano di *escapisme* dalle dimensioni statali. Non siamo al cospetto di una postdemocrazia conformata a canoni oppressi dalle regole democratiche. Crouch lo rileva con schiettezza: le forme della democrazia rimangono pienamente in vigore, addirittura in qualche contesto e in qualche misura si sono rafforzate. Sono la politica e il governo che cedono terreno, cadendo in mano alle *élites* privilegiate. Non è però semplicemente un ritorno, una regressione al pre-avvento della fase democratica, apertasi negli Usa e nei paesi scandinavi poco prima del secondo conflitto mondiale e nel resto dell'Europa al termine dello stesso, con le dolorose eccezioni della penisola iberica e della Grecia.

Una conseguenza importante del processo descritto è la perdita di attrattiva, sempre più accentuata, da parte di argomenti a favore dell'egalitarismo⁷². Non a caso, la sua migliore traduzione, rappresentata dal welfare, ha nel corso degli anni perso parecchi consensi.

⁷¹ Progetto politico che concerne, nella tipologia elaborata da Rawls, i popoli liberal-democratici e quelli «decenti», i soli a costituire in senso pieno la società dei popoli.

⁷² Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.9-10.

È una crisi sovradeterminata secondo Zygmunt Bauman, perché «i ricchi e i potenti lo considerano un cattivo investimento e uno spreco di denaro, mentre i meno ricchi e gli inermi non nutrono alcun sentimento di solidarietà verso gli “utenti del welfare” e non vedono più nella loro situazione un ri esso speculare delle proprie difficoltà»⁷³. La conseguenza, in parte causa dell’incancrenimento della situazione, è una circolarità distruttiva del significato più pregnante di società, in un gorgo di apatia politica con rari conati partecipativi legati a impegni di “manovalanza”, di compartecipazione a un gioco le cui regole sono dettate altrove e i cui vincitori proseguono per la propria strada. Questo è il prosciugamento della concezione costituzionale della democrazia, ridotta a una competizione per il potere limitata a pochi privilegiati, e il superamento per consunzione della concezione partecipativa della democrazia, giacché il diffuso disinteresse a cui non riescono a rimediare versioni comunitarie, trancia il ruolo della partecipazione come portatrice legittima della visione del bene pubblico⁷⁴.

È un’indagine rassegnata nei meandri della scuola neoelitista, di quello sguardo che Wright Mills gettò negli anni Sessanta sul suo paese, per rilevare la composizione oligarchica delle gerarchie determinanti; dotato di un sistema politico in cui il potere è solo formalmente democratico, solo apparentemente è diviso o comunque transita attraverso una pluralità di siti, cioè di contesti di interazione o ambienti istituzionali nei quali e mediante i quali esso riesce a plasmare le capacità degli individui, vale a dire a modellarne e a limitarne le opportunità di vita e l’effettiva partecipazione al processo decisionale pubblico.

Ovviamente il potere non è mai isolato, ovunque sia ubicato. Il suo esercizio ha sempre luogo nel contesto dei rapporti di forza tra le parti in causa. È un fenomeno relazionale, come ben intuirono

⁷³ Z. Bauman, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza* (2001), il Mulino, Bologna, 2002, p.103.

⁷⁴ Tra i tanti richiami possibili, si rinvia a S. N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?* (1999), il Mulino, Bologna, 2002, pp.15-18.

Giddens e Rosenau a fine anni Settanta. Non può però cogliersi adeguatamente il potere che si manifesta nei rapporti politici e sociali circoscrivendo l'osservazione alle azioni degli individui o agli avvenimenti apparenti (processo decisionale), secondo gli *standards epistemologici* ai quali si è per esempio richiamato Dahl.

La fertile intuizione di Bachrach e Baratz è consistita proprio nel capire che il potere può anche manifestarsi quando agenti e organismi sembrano inattivi, in presenza di *non-decisioni*⁷⁵. Queste non fuoriescono generalmente dalla legalità, ma sono sintomatiche di una capacità del potere che è a monte dell'obbedienza trovata da un'autorità che esercita un comando attraverso un apparato amministrativo e ricercando una legittimità che rafforzi la catena che dal comando porta all'obbedienza. La capacità di non decidere va infatti fatta risalire alla prerogativa del potere di definire, restringere, includere o escludere dalle proprie priorità alcuni problemi (*agenda-setting*), solitamente allo scopo di sopprimere, prevenire, e persino rimandare, certi tipi di domande espresse da alcuni gruppi o singoli attori sociali, per il timore che l'affioramento delle richieste, delle rivendicazioni in esse rimaste più o meno a lungo latenti, possa scatenare con iitti ritenuti nocivi per il congelamento degli equilibri raggiunti⁷⁶.

Inoltre, non è possibile concepire il potere, soprattutto quello sociale, semplicemente in termini di attività o inattività di agenti (individuali o collettivi) e organismi, giacché esso è un fenomeno strutturale che plasma e viene plasmato dal comportamento, socialmente strutturato e culturalmente condizionato, dei gruppi, e

⁷⁵ Cfr. P. Bachrach – M.S. Baratz, *Two Faces of Power*, «The American Political Science Review», n.4/1962, pp.947-962; Idd., *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*, «The American Political Science Review», n.3/1963, pp.632-642; Idd., *Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam*, «The American Political Science Review», n.3/1975, pp.900-904.

⁷⁶ Cfr. Idd., *Le due facce del potere* (1971), Introduzione e cura di Danilo Zolo, Liviana, Padova, 1986, in particolare pp.39-50; D. Held, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico* (1995), Asterios, Trieste, 1999, p.175; Antonio Costabile, *Il potere politico*, Carocci, Roma, 2002, pp.72-73.

dalla prassi delle organizzazioni, quando non addirittura dal grado di prossimità a esso. È la celebre prospettiva di Steven Lukes⁷⁷, il quale ha condotto un'attenta disamina del condizionamento (e limitazione) esercitato sul comportamento dei propri membri da organizzazioni e/o istituzioni varie.

In un simile contesto analitico, David Held ha concluso che «laddove i rapporti di potere generano sistematicamente asimmetrie di opportunità di vita, essi possono dar luogo ad una situazione che definiremo “nautonomica”. La nautonomia designa l'asimmetria nella produzione e nella distribuzione di opportunità di vita che limita e disgrega le possibilità di partecipazione politica»⁷⁸.

Si rimane lontani da quell'elitismo democratico che in Robert Dahl assume le sembianze di un pluralismo multifaccettato, rintracciabile sul piano economico, in ambito politico ecc., e che viene tipizzato con il concetto di *poliarchia*. Essa è intimamente connessa a “democrazia”, di cui risulta in realtà un attributo necessario, una specificazione implicita ai cinque fattori mediante i quali poter costruire un idealtipo di democrazia⁷⁹ che meglio aiuti poi a fornire una seconda definizione di democrazia, quella *attuale*, al fine di rilevare quali pratiche siano così lacunose da allontanare maggiormente dall'idealtipo. Dahl, quindi, si sforza sempre di ricalibrare il significato essenziale di democrazia, concetto sul quale è probabilmente impossibile giungere a un accordo generale tra gli studiosi e nell'opinione comune per l'elasticità dello spazio terminologico della parola.

In ottica diacronicamente comparativistica, escludendo alcune esperienze vissute in Grecia secoli or sono a livello cittadino, le cui ristrette dimensioni applicative non consentono paragoni con l'esperienza dello Stato-nazione⁸⁰, è la partecipazione che nel politologo americano rimane sempre non soltanto auspicabile,

⁷⁷ Cfr. S. Lukes, *Potere*, Enciclopedia delle Scienze Sociali, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1996, pp.722-745.

⁷⁸ D. Held, *Democrazia e ordine globale*, cit., pp.175-176.

⁷⁹ Cfr. R. A. Dahl, *Intervista sul pluralismo*, Intervista a cura di Giancarlo Bosetti, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.11-13.

⁸⁰ E neppure di sostenere in linea generale che “piccolo è bello”. Cfr. R. A. Dahl, *Sulla democrazia* (1998), Laterza, Roma-Bari, 2000, pp.118-119.

ma anche possibile. Egli interpreta infatti le democrazie reali, che sono poi quelle sulla cui fisionomia si fonda il giudizio diffuso dei cittadini, come regimi rappresentativi che hanno un lato percepito come oscuro: le *transazioni fra élites*. Se “poliarchia” indica per l'appunto la presenza di un'ampia varietà di élites in concorrenza tra di loro, le quali, in società densamente popolate e complesse in cui risulta velleitaria qualsivoglia proposta di democrazia assembleare, competono per assicurarsi il sostegno degli elettori per il tramite del voto, è sicuramente un percorso a ostacoli immaginare mandati diretti con i quali abbattere il numero dei sostenitori delle differenti posizioni senza ridurre la complessità.

Ai cittadini, di conseguenza, non resta che pagare come prezzo della rappresentanza una delega di autorità agli eletti, ma anche agli amministratori, agli impiegati statali, ai magistrati. Queste categorie mantengono con la cittadinanza tutta il ebile rapporto mediato dalla modalità della loro assunzione: un concorso pubblico.

In linea di principio, dunque, le varie élites si accordano nei limiti stabiliti dai propri compiti, entro quei confini di discrezionalità delle istituzioni di cui fanno parte. I confini non sono robusti, ma labili, e non soltanto per la carenza del controllo popolare, sul quale sempre più vengono esercitate manipolazioni dai mass-media, quanto perché è connaturata al mandato rappresentativo degli eletti un'autorità da poter spendere liberamente in decisioni di straordinaria importanza. Non vi è l'autonomia dei despoti, ma gli scambi messi in atto tra élites investono pienamente scelte di corto, medio e lungo periodo vitali per le società e gli individui che le popolano. E il passo verso l'inesco di una logica autoreferenziale è molto breve.

Proprio sulla scorta dell'autonomia di cui si è scritto, la transazione finisce per essere operata a scopo di lucro, al fine di negoziare vantaggi corporativi dei quali occultare le tracce nella selva dei conti pubblici, in accordo con una logica della reciprocità a somma positiva, scaricando fuori dal proprio “sistema” le conseguenze del mercanteggiamento⁸¹.

⁸¹ Ivi, pp.120-121.

La poliarchia integrale che si è sviluppata nel ventesimo secolo, e che negli ultimi venticinque anni è entrata nella sua terza fase, significa la possibilità per i cittadini di attingere a fonti di informazione alternativa non monopolizzate dal governo o da singoli gruppi imprenditoriali. In particolare, Internet riesce a far cadere le barriere dell'accesso nella galassia della comunicazione e dell'informazione globalmente intese, abbattendo i costi da sostenere sia all'inizio che per continuare a fornire notizie non semplicemente confezionate su lanci d'agenzia o riprese dalla dichiarata "concorrenza"⁸².

Sfruttando questi piccoli fori nella maglia d'acciaio dell'informazione somministrata secondo semplificazioni tese a mantenere forzatamente la pace sociale in una società della quale si registra con colpevole ritardo soltanto un petalo della pluralità, si è comunque affermata una pratica diffusa di rivendicazione di diritti vecchi e nuovi. «In una società complessa, con un alto tasso di differenziazione sociale, spetta al diritto il compito della mediazione tra ruoli sociali, situazioni di interesse, valori e piani di vita con attualità che aumentano il proprio potenziale di con attualità col diffondersi di un agire egoista e volto al successo individuale»⁸³.

Mentre per un verso si verifica l'exasperazione del problema dell'ordine, che è tra le ragioni che accentuano maggiormente l'apertura di un ricorso al diritto come rimedio alla lievitazione delle infrazioni amministrative, civili e dei reati penali commessi, dall'altro la realtà di disseminazione delle pratiche ordinarie di policentrismo di fonti del diritto rende sempre più difficile sussumere tale situazione in un unico dispositivo, governato da una logica sovrana e da una volontà coesa. «Ne consegue l'incrocio delle tensioni e dei progetti, degli orientamenti: una potente controfinalità rispetto all'originario orientamento all'ordine, per cui piuttosto che

⁸² Su alcuni dei punti affrontati cfr. R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici* (1989), Editori Riuniti, Roma, 1997², pp.320-332.

⁸³ A. Catania, *Purezza del diritto e politicità delle decisioni*, in AA.VV., *Nuove frontiere del diritto. Dialoghi su giustizia e verità*, Introduzione di Pietro Barcellona, Dedalo, Bari, 2001, pp.25-31, citaz. p.26.

controllare e uniformare i comportamenti si amplifica la possibilità di con itti indecidibili, di condotte centrifughe e disgreganti, suffragate e supportate dall'uso del diritto stesso (come regola piuttosto che come legge) da parte dei consociati, gruppi o individui»⁸⁴.

Il regime rappresentativo classico diventa di *rappresentanza* e di *pressione* sotto l'azione esterna delle organizzazioni degli interessi privati. Tali interessi penetrano nelle sedi delle decisioni pubbliche, costringendo lo Stato a cercare l'accordo dei soggetti di cui intende modificare la condotta, allargando così, automaticamente, l'area di regolazione. Tutto questo avviene in vari modi.

Intanto, attraverso quel fenomeno che è stato chiamato l'*eteronormatività del contratto*, per il quale i contratti stipulati con le autorità pubbliche e volti a indurre i privati a determinati comportamenti, da "leggi per le parti" diventano leggi che regolano i comportamenti di tutti i soggetti che si trovano in situazioni analoghe. Ciò è alla base dell'idea, fatta propria da tanti, secondo la quale il governo rappresentativo si è trasformato in un gigantesco e confuso processo di contrattualizzazione tra gruppi organizzati⁸⁵. La specializzazione e indipendenza dei poteri, che nel pensiero politico del Settecento era un principio assunto a caratterizzare un regime che non fosse dispotico, avrebbe dato avvio a un processo di *dispersione dei poteri* che, nato con quello della loro separazione al fine della ricerca di un equilibrio istituzionale e di protezione contro sconfinamenti di competenze, oggi faticherebbe a ricomporsi attraverso soggetti collettivi che nella *sfera pubblica*, invece di comunicare per intendersi pienamente, lottano affinché vengano riconosciute le proprie identità. Schema interpretativo, questo di Pizzorno, che sbrigativamente riduce la questione dell'identità affrontandone la poliedricità sempre con il filtro legislativo-costituzionale e invero giudiziario.

La moltiplicazione delle norme e la loro crescente specificità

⁸⁴ Ivi, p.27.

⁸⁵ Cfr. A. Pizzorno, *La dispersione dei poteri*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.89-115, rif. p.113.

apre le porte di un paradosso. «Quanto più la norma è specifica, infatti, tanto più lascia libero un territorio di accadimenti contigui, i quali possono venir inclusi in questa o in quell'area definita da qualche norma, senza che vi siano strappi alla correttezza giuridica»⁸⁶.

Si tratta del punto di arrivo di una discrezionalità politica del magistrato che rende il giudiziario, analizzandone l'evoluzione dal secondo dopoguerra, il potere maggiormente rivoluzionario, qualora se ne interpretino le competenze a partire dal sindacato di costituzionalità delle leggi esercitato da un apposito organo supremo e la responsabilità di fronte a esso delle autorità indipendenti, neppure indirettamente collegate alla rappresentanza popolare⁸⁷.

È un altro fronte di creazione di oligarchie nominate senza neppure lontanamente dover passare al vaglio del corpo elettorale, aggiungendo le proprie lotte intestine a quelle tra partiti, o, a un livello superiore, tra classi dirigenti, secondo il lessico gramsciano.

Laddove l'intellettuale sardo aveva registrato la sovrapposizione tra *classe politica*, *classe dirigente*, *classe dominante* ed *élite*, che appesantiva il vocabolario moschiano, l'insoddisfazione nei confronti del quale era stata una delle principali molle a dare avvio alla propria ricerca⁸⁸, ne era seguita la proposta di distinguere tra queste espressioni, agglomerando lessico marxista e suggestioni paretiane. La «direzione intellettuale e morale» viene esercitata principalmente nei confronti di gruppi politico-culturali affini e alleati, mentre il dominio (o comando), che rientra nella sfera dello Stato⁸⁹, va imposto, eventualmente anche con la forza, agli avversari. Tuttavia, così come «un gruppo sociale può e anzi deve essere dirigente già prima di conquistare il potere governativo (è questa una delle condizioni principali per la stessa conquista del potere)»⁹⁰, una volta divenuto dominante deve continuare a essere

⁸⁶ Ivi, p.114.

⁸⁷ Ivi, p.115; ma anche Id., *Il potere dei giudici*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

⁸⁸ Lo rileva, tra gli altri, Giorgio Sola, *La teoria delle élites*, il Mulino, Bologna, 2000, p.18.

⁸⁹ Cfr. A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana, Einaudi, Torino, 1977², Volume III, Quaderno 12, § 1, pp.1518-1519.

⁹⁰ Ivi, Vol. III, Quad. 19, § 24, p.2010.

dirigente. Esempio il caso dei moderati nell'Italia unita, dominanti e dirigenti fino al 1876, ma in grado di rimanere dirigenti anche con l'avvento al potere della Sinistra storica e quindi del Partito d'Azione⁹¹.

Finissima ricerca teorica quella di Gramsci, che eleva l'egemonia a funzione di supremazia culturale e di direzione intellettuale e morale esercitata da uno o più gruppi sociali e dalla loro concezione del mondo. La democrazia rappresentativa presuppone la vitalità di una sfera pubblica moderna, quindi il funzionamento, pur se lacunoso, dell'opinione pubblica⁹², che è strettamente connessa con «l'egemonia politica, e cioè il punto di contatto tra la “società civile” e la “società politica”, tra il consenso e la forza»⁹³.

Lo Stato moderno talvolta abolisce alcune autonomie, ma queste rinascono continuamente sotto forma di partiti, associazione di cultura, e ciò evidenzia l'impossibilità delle dittature, o per lo meno della loro durata nel tempo. Una dittatura è lampante manifestazione di incapacità egemonica, è espressione giuridico-politica di uno stato d'eccezione che non può diventare regola⁹⁴.

L'attuale articolazione sociale, molto più frastagliata di quella con cui si confrontò Gramsci in quanto politico e nelle vesti di giornalista e studioso, possiede aspetti sfuggenti e tende a presentarsi con connotati postmoderni, indagati con eccelsa perizia da Ronald Inglehart⁹⁵. Dinanzi al passaggio a valori postmaterialisti e all'erosione dell'autorità istituzionale, l'indebolito potere politico sembra non riuscire a tenere insieme libertà democratiche, coesione sociale e un benessere economico che deriva soprattutto dal mercato. Per la gestione di questo disordine sfuggente è nota la “quadratura

⁹¹ Il punto è già stato trattato in A. Lattarulo, *La cardinalità dell'egemonia nella riflessione gramsciana*, «Dissensi», n.3, Marzo 2003, pp.75-83, rif. p.79.

⁹² Sulla quale si veda il pionieristico studio di W. Lippmann, *L'opinione pubblica* (1922), Prefazione di Nicola Tranfaglia, Donzelli, Roma, 1995.

⁹³ A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, cit., Vol. II, Quad. 7, § 83, p.914.

⁹⁴ Ivi, Vol. III, Quad. 13, § 21, pp.1601-1602.

⁹⁵ Cfr. R. Inglehart, *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi* (1996), Editori Riuniti, Roma, 1998.

del cerchio” proposta da Ralf Dahrendorf in una conferenza tenuta a Copenaghen nel 1995⁹⁶. Quadrare il cerchio: lo studioso tedesco fece appositamente ricorso a tale espressione per significare le altezze empiree nelle quali si libra l’auspicio ricordato. Il sentiero per avvicinarsi venne tuttavia individuato nell’accostamento all’organizzazione sociale asiatica, favorita dal confucianesimo, di un certo autoritarismo. Del resto, che cos’altro era stata la Germania imperiale, se non una miscela accorta di autoritarismo politico e di rivoluzione industriale?⁹⁷ L’autoritarismo non è il totalitarismo⁹⁸ e per l’Europa le regole basilari dello Stato di diritto potrebbero essere tutelate senza le incertezze orientali. Bussa alle porte degli Stati l’urgenza di rispondere alla globalizzazione, che significa *centralizzazione* e *individualizzazione*. A tale pressione si può replicare valorizzando il potere locale⁹⁹, ma, più in generale, la sfida consiste nel riponderare il ruolo degli esecutivi, che non possono limitarsi a fungere da guardiani delle regole del gioco. Essi hanno speciali responsabilità nella sfera pubblica, soprattutto per servizi come l’istruzione, la sanità. Ma Lord Dahrendorf stenta ad andare oltre lo Stato-nazione, riconoscendo che la democrazia sia stata e sia tuttora, entro la sua cornice, una formidabile soluzione al problema della forma di governo, secondo propensioni neo-istituzionaliste “forti”. Egli dubita convintamente della possibilità di applicare il principio del “potere del popolo” ai molti livelli internazionali o multinazionali in cui si forma oggi la decisione politica. L’estensione di elementi della *rule of law* nella vita dell’UE, per esempio, sarebbe più e meglio realizzabile rispetto al proporre sempre nuove elezioni e mandati elettorali come soluzione al problema della democrazia¹⁰⁰. Anche alla luce dell’esperienza storica, che aiuta a comprendere come

⁹⁶ Cfr. R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica* (1995), Laterza, Roma-Bari, 1995.

⁹⁷ Ivi, p.49.

⁹⁸ Ivi, p.48.

⁹⁹ Ivi, p.63.

¹⁰⁰ Cfr. Id., *Dopo la democrazia*, Intervista a cura di Antonio Polito, Laterza, Roma-Bari, 2001, p.9.

la crisi dell'“ordine liberale” sia in non piccola misura conseguenza di Stati-nazione alla difficile ricerca di un equilibrio territoriale che rigetti spazi troppo piccoli o troppo grandi e comunque si applichi per nazioni non intese nel ristretto senso etnico, ma come comunanze culturali¹⁰¹.

Dahrendorf fatica a pensare una dimensione democratica che trapassi la nazione, perché egli vede la società come una miniera di passioni incompionibili, le quali non possono condurre i cittadini a rinnovare le forme della partecipazione, che pure hanno esaurito il ceto politico tradizionale del monopolio della rappresentanza politica e sociale. L'erosione del consenso veicolato dai partiti è talvolta sfociata nel populismo, non sempre rielaborato con sembianze che lo sottraessero a direttrici dell'antipolitica.

Giuseppe Cotturri ha accostato le manifestazioni trasformative della politica all'anti-partecipazione visibile sotto forma di quanto ha voluto individuare come antipolitica. Il caso italiano, l'occupazione delle istituzioni da parte di interessi economico-finanziari, è soltanto una pagina di un libro scritto e letto diffusamente sul pianeta, anche se forse ne costituisce uno degli esempi più compiuti¹⁰². L'equivalenza tra antipolitica e anti-partecipazione, riconoscendo in quest'ultima una politica a tendenza autoritaria, non convince però del tutto. Non persuade l'appropriatezza per il fenomeno descritto dell'espressione “anti-partecipazione”. O meglio, ne cogliamo l'intento più che descrittivo correttamente *valutativo*. La partecipazione non viene mortificata, ma stimolata in *conventions* sceneggiate con sapienti giochi di luce e di fondali, nelle quali creare le condizioni affinché i presenti si sentano coinvolti in un'adorazione collettiva del Capo, e il suo carisma¹⁰³ tesaurizzi l'incondizionata fiducia nella sua proverbiale capacità di rappresentare l'interesse generale,

¹⁰¹ Ivi, p.12.

¹⁰² Cfr. G. Cotturri, *Costituzioni al bivio. Fra “dittatura della maggioranza” e partecipazione nell'“interesse generale”*, «Quale Stato», n.1/2003, pp.279-299, particolarmente p.289.

¹⁰³ Su cui si rimanda al libello di L. Cavalli, *Carisma. La qualità straordinaria del leader*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

mentre i *competitors* non si elevano dal rango di misere figure di malandrini intenti a ripudiare proposte per il bene(ssere) di tutto il paese, chiedendo esplicitamente un mandato elettorale a chi non rappresenta il popolo, ma è detentore di interessi particolaristici.

Nel teatrino vuoto della postpolitica la lotta si configura come una tenzone che sgonfia con le proprie urla mediatiche la democrazia per sfinimento e disincanto, rendendola vittima di un'occupazione feroce e senza soluzione di continuità da parte di messaggi consumabili, spesso lanciati funambolicamente in video tra ambiguità e polisemia allo scopo di lasciarsi sempre aperte le porte dei salotti televisivi, ma anche quelle della libertà totale di invertire rotta¹⁰⁴.

Insomma, l'antipolitica descritta da Alfio Mastropaolo non procura semplicemente disordine, non si limita a registrare un'«insofferenza, sempre più diffusa e rumorosa, verso la ristretta lobby dei rentiers della politica, che oligopolisticamente controllano il mercato elettorale»¹⁰⁵. Con l'antipolitica ci addentriamo non solamente nei meandri della sua parentela con il populismo e il bonapartismo, ma ci ritroviamo a dover ri ettere sul logoramento della democrazia. Contestando infatti l'ambiente in cui si opera, il bersaglio dell'antipolitica finisce per essere, oltre alla politica, la democrazia medesima, che le stesse dirigenze politiche rappresentano come corrotta dai partiti e oppressa dalle burocrazie del welfare, da cui promettono di difendere i cittadini¹⁰⁶. Tale messaggio non filtra più per bocca di persone in carne e ossa, bensì attraverso forme della comunicazione di massa che facilitano l'interiorizzazione dell'*immaginario del singolo assoluto*, che elimina dal panorama i

¹⁰⁴ Cfr. M. Prospero, *Segnali di postpolitica*, «Dissensi», n.1, Settembre 2001, pp.21-35, rif. p.31.

¹⁰⁵ A. Mastropaolo, *La crisi della democrazia. Tra interessi e paradigmi*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n.7, Seminario 1996, Giappichelli, Torino, 1997, pp.27-44, citaz. p.35, nonché Id., *La mucca pazza della democrazia*, cit., pp.120-130.

¹⁰⁶ Sia consentito rinviare a quanto scritto in A. Lattarulo, *Presidenzialismo, leaderismo, crisi dei partiti: la tridimensionalità dell'antipolitica postpolitica*, «Dissensi», n.1, Settembre 2001, pp.37-111, rif. p.42.

luoghi pubblici, desomatizza e decontestualizza la comunicazione¹⁰⁷. La partecipazione politica, che non è semplicemente un prender parte, ma anche un esser parte e un sentirsi parte, viene minata alle fondamenta. Appare forse eccessivo l'allarme di chi non scorge altro che il nichilismo di massa, perché la riconquista della pace, negli anni delle guerre occidentali in Afghanistan e in Iraq, ha mobilitato un embrione di doxa mondiale per un valore, rivendicato come diritto, che si assume per scontato con eccessiva facilità e che invece rappresenta un'interminata sfida in un secolo inaugurato con il crepitio di bombe sotto le quali è crollata ogni (debole) legalità internazionale.

Lungo le strade di Roma, Berlino, Madrid, si è affacciata la *partecipazione trasparente*, carenza che affligge il sistema dei media e dei partiti. Ma a livello nazionale, senza restringere il campo visivo alla sola Italia, la crisi coincide con l'attualità di una transizione lunga, non solo politica, sociale ed economica, ma di natura costituzionale. Da tempo si verifica la sovrapposizione dei piani critici domestici e sovranazionali, della fragilità del circuito Parlamento-Governo, dell'autonomia delle autorità indipendenti, della lenta modificazione dell'ordinamento in ossequio alle direttive e ai regolamenti comunitari. Ma il fenomeno di regressione che conferma la crisi costituzionale va individuato nella confusione premoderna tra politica ed economia, tra pubblico e privato, tra mercato e Stato, cioè tra due sfere la cui separazione aveva segnato il trapasso dallo Stato patrimoniale a quello di diritto.

Vi è un filo di continuità tra le profonde trasformazioni che hanno ovunque generato un malessere con il quale la democrazia attuale esorcizza come il Male assoluto. Il ritardo dei partiti nel rivitalizzare la propria rappresentatività, amalgamando tradizione e innovazione, ha stimolato il pragmatismo di Peter Mair, che li ha spronati a non attardarsi nell'inseguimento di tale chimera, ma

¹⁰⁷ Cfr. P. Barcellona, *Una società da ricostruire*, in AA.VV., *Quale Repubblica? L'Italia nella transizione politica, istituzionale, sociale*, Ediesse, Roma, 1996, pp.23-42, rif. pp.29-31.

a farsi interpreti convincenti di un ruolo puramente procedurale, il primo gradino del cui impegno consiste nella selezione interna all'establishment politico¹⁰⁸. Le conclusioni di Mair non appaiono sotto alcuni profili dissimili da quelle degli scienziati della politica convinti che la concezione assolutistica dei poteri che mina la democrazia costituzionale, la contestazione del ridimensionamento delle facoltà della maggioranza, possano essere cancellati dal panorama della politica-spettacolo attraverso espedienti quali il ricorso alle primarie per la scelta dei candidati a cariche politiche in nome di un partito o di una coalizione¹⁰⁹. Si tratta della prescrizione di un rimedio che soltanto apparentemente, conferendo al cittadino in quanto elettore un ricomposto frammento di sovranità, arresta

¹⁰⁸ Cfr. P. Mair, *La società non abita qui?*, «Reset», n.57, Novembre-Dicembre 1999, pp.20-25.

¹⁰⁹ Cfr. per esempio G. Pasquino, *Primarie? Sì, grazie*, «il Mulino», n.4/2002, pp.649-657; Id., *Il buon esempio della primarie americane*, «Italianieuropei», n.2/2004, pp.93-98. In particolare attraverso il primo articolo citato, il noto professore, pensando all'Italia, ha proposto uno schema di primarie con regole dettagliate, attraverso le quali, comprimendo gli usuali tempi della scelta dei candidati a cariche monarchiche, accorciare quei percorsi lunghi e defatiganti che si rivelano vera e propria manna per chi, come i funzionari di partito e di sindacato, può disporre di tempo in abbondanza da dedicare all'organizzazione di riunioni e di comitati d'appoggio alla propria candidatura (p.656). Tali considerazioni, tuttavia, a voler rapportarsi senza pre-giudizi alla costitutiva funzione delle primarie in un paese come gli Stati Uniti, nel quale sono patrimonio comune da decenni, sembrano parzialmente stridere con l'entusiastico richiamo del buon esempio dell'indicazione di Kerry, della quale si rende conto nel secondo articolo. La scelta dello sfidante del Presidente Bush si è infatti rivelata, una volta di più, preclusa completamente a chi, prescindendo (ma non troppo) dal sostegno garantito da un partito e dai suoi finanziatori, non sia ricco di proprio e non abbia quindi risorse di tempo e denaro da poter investire senza doversi preoccupare del mantenimento della prole attraverso un comune lavoro, ovviamente non tutelato per una campagna elettorale che può arrivare a durare oltre due anni, accorpando quella per le primarie e quella tale per definizione nel caso di designazione a una carica elettiva da parte della formazione di appartenenza.

Un'efficace spiegazione delle primarie americane è stata offerta da S. Fabbrini, *Cosa sono le primarie americane?*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.19-30, mentre Oreste Massari (*Le primarie nelle democrazie occidentali*, medesima rivista e medesimo numero, pp.31-38) ha inserito le primarie disputatesi all'interno dei partiti socialisti europei negli ultimi anni in un trend definito di «democratizzazione crescente dei processi di selezione» (p.31). Con riferimento all'Italia e soprattutto alla scelta del leader del centrosinistra, cfr. A. Barbera - S. Ceccanti, *Primarie per l'Ulivo (e non solo)*, ivi, pp.9-18.

lo smottamento verso la rivendicazione e l'esibizione della pratica dell'illegalità, dell'ostentazione del disprezzo del diritto volta a *rifondarne la legittimazione sul consenso popolare*, ossia sul confronto tra maggioranza e minoranza, ossia sull'esibizione della forza, ossia sulla squalificazione della politica a confronto gladiatorio tra amico e nemico privo di limiti e vincoli, di regole e controlli.

Eppure soltanto regole e controlli, sebbene aggirabili ed eludibili, potrebbero consentire di riequilibrare, artificialmente e momentaneamente quanto si voglia, la competizione, offrendo uguali *chances*, ancorché nel circoscritto periodo del confronto pseudo-elettorale, a coloro che vogliano candidarsi a rappresentare la propria compagine dinanzi al corpo elettorale, bypassando le altrimenti insormontabili distanze create da incomparabili disponibilità economiche ed esposizioni mediatiche.

Concludere che non ci sono più i partiti di massa e che un ritorno a essi non è realistico con l'attuale stratificazione sociale, non scioglie il viluppo che blocca le potenzialità organizzative inesprese nel gorgo di una ragione utilitaria della quale l'ideologia tecnocratica è l'ultima, più scintillante, versione. Il bisogno di leadership dell'*homo oeconomicus* immerso nel caos creativo della società civile trova la sua forzata e aleatoria razionalizzazione nella competizione per la scelta di un Capo che passa inevitabilmente per un gigantesco apparato pubblicitario e la cui virtù neppure troppo recondita risiederebbe nella missione, dando per scontato il successo negli esiti, di forgiare da zero la massa singolarizzata e atomizzata che pullula specialmente nelle periferie, risolvendo le condizioni di drammatico disagio in cui vive la vasta *underclass* composta dagli immigrati, dalle donne sole, dai giovani in cerca di prima occupazione, e che provoca azioni al più derubricate ad *anomia* e *devianza*, mattoni su cui si codifica una con ittualità molecolare che non trova mai un punto di coagulazione, che non di rado caratterizza una silenziosa guerra tra poveri, dal resto della società stigmatizzata come minaccia all'incolumità fisica.

Gli spazi trascurati della legittimità europea

La debolezza del principio di responsabilità rende il male nuovamente un mistero, non perché imputabile a Dio, ma perché non imputabile a nessuno¹¹⁰. La conclusione può essere fatale. Se la competizione per il potere non viene innovata alla radice, rischia di somigliare sempre più a un tragico esercizio di apprendisti stregoni. La crisi della rappresentanza corrisponde esattamente alla crisi dell'oggettivazione dell'esistenza politica, la quale – come annotato da Biagio De Giovanni – resta dimezzata, «interamente arroccata nella propria immediatezza impolitica o affidata al tumultuoso magma vitale che il disordine mentale della società post-moderna trascina con sé»¹¹¹.

I principi fondanti della democrazia come sistema di governo dello Stato-nazione sono tutti diventati gravidi di problemi, nella doppia forbice della sconnessione fra politica e Stato e nell'apertura dei confini dello Stato su di un orizzonte globale. Si potrebbe a lungo discutere se il tramonto degli Stati sia la messa in scena di un processo che negli ultimi anni ripropone categorie di una crisi nata altrimenti, o se, invece, la fuoriuscita della politica dalla forma-Stato, l'allentamento delle catene di legittimazione, con una crescita di buchi neri che incrina la sicurezza dell'esistenza, sia effettivamente l'esito di una modificazione dei presupposti della modernità, indichi il transito a un'epoca del "post" comunque altra, successiva.

La morte della politica, avvertita dal senso comune con largo anticipo sulla sapienza politico-giuridica, registra lo spazio a-dimensionale che si amplia dentro lo Stato, ma soprattutto oltre di esso. È un terminale verso cui non seguiamo la ricostruzione di De Giovanni, il suo tentativo di collegare le conclusioni di Kelsen sul rapporto tra legittimità e legalità con gli esiti dell'universalismo che si è fatto largo non tra le coordinate di una globalizzazione

¹¹⁰ Sono ri-essioni svolte da M. Revelli, *La politica perduta*, Einaudi, Torino, 2003, pp.74-75, traendo spunto dal *Libro di Giobbe* della Bibbia.

¹¹¹ B. De Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Guida, Napoli, 2002, p.187.

della quale si narrano archetipicamente le fattezze sorvolando sulle radici, ma sulle macerie di uno Stato che si indebolisce favorendo l'omologazione senza particolarismi.

Più interessante, e dalla superiore stringenza, focalizzare lo scarto fra le prerogative dello Stato e le interdipendenze crescenti nella società mondiale, che nel 1989 ha conosciuto quel momento di svolta che ha frantumato la cristalleria di casa per aprire le porte a una sfuggente anomia.

La storia della sovranità svoltasi entro i confini statali ben separava la sua identità da quanto accadeva al di fuori. Con la fine del bipolarismo planetario, la *consecutio logica* che guarda al sinolo *sovranità-legittimità* dal punto di vista del secondo termine, l'unico che può dare al primo misura e senso di sé, si allunga in sinuosi tragitti labirintici.

La catena della legittimazione, semplice, con la sovranità come punto d'arrivo di un processo che nasceva dall'unità del popolo-Stato, dalla finzione della volontà generale, si rompe nella sua compattezza e viene trascinata in un vuoto che è anche, e forse soprattutto, di legittimazione¹¹².

Eccessivamente forzato interpretare storicamente il crepuscolo dello Stato-nazione in quanto incapacità della sua sovranità a essere effettivamente "sovrana", ma certo la forza anomica del mondo globale ha trovato nello Stato nazionale altro che un baluardo. La sfida più portentosa del nuovo secolo consiste nell'accordo da ricercare a livello mondiale sui soggetti a cui tocca riempire i vuoti di legittimazione. Spetta cioè agli Stati reinterpretare la democrazia post-statale, nonostante la loro crisi? Devono essere i loro esecutivi a rammendare un tessuto legittimante che tenga insieme la decisione non solamente simbolica assunta in una ristrutturata assemblea delle Nazioni Unite e l'inclinazione dell'opinione pubblica statale? O spetta invece ad altri protagonisti del fermento sociale, in modi e con rappresentatività da inventare, supplire alla debolezza dello

¹¹² Ivi, p.190.

Stato e insinuarsi in quelle voragini che distanziano le proiezioni esterne degli Stati da ragionevoli rapporti di legittimazione, in una frantumazione ai livelli più bassi delle identità socio-politiche, con una lievitazione delle appartenenze, multiple pertanto, che creano una dissimmetria tra il locale e il vertice sovranazionale?

Ancora una volta l'esempio italiano è illuminante. I Comuni non esprimono più semplici settori, articolazioni incerte dell'ordinamento generale, ma, a seguito delle sopravvenute innovazioni legislative e costituzionali, sono diventati, in una tenzone non del tutto conclusa con le Regioni, lo snodo fondamentale di riconversione dello Stato nazionale in una forma di autorità con funzioni di raccordo con l'Europa e il contesto internazionale.

Ma il rischio del particolarismo, tanto più se la varietà locale viene artificialmente semplificata con cesarismi incarnati da Sindaci novelli podestà, può lasciare scoperto il lato fondante dell'equilibrio delle forze. I processi di legittimazione non ammettono salti. E tali salti non concernono soltanto l'oltre-Stato, ma anche la sua base. I problemi in ambito locale si allontanano da ogni seria risoluzione se si ricorre a uomini o donne tentati dal bonapartismo o dal tecnoburocratismo.

Facendo il punto della situazione, De Giovanni sottrae lo Stato a un disperante solipsismo, alla morte per entropia. Dalla sua prospettiva, anzi, sono gli Stati nazionali stessi ad aver invertito l'inerzia del tramonto prendendo la *decisione sovrana* più intensa e profonda che da essi ci si potesse attendere e che le residue forze consentissero loro: aver dato forma politica alla dimensione dell'Europa¹¹³.

Si è trattato di una scelta che ha nuovamente riempito quelle realtà sovrane precedentemente svuotate, riconferendo forma e sostanza ai loro ordini vitali. Rimettere insieme la storia degli Stati e la storia dell'Europa è ciò che permette di rifondare la questione della legittimazione in un equilibrio che stabilisce una dialettica. L'esito è

¹¹³ Ivi, p.195.

tutt'altro che scontato. Non tutti gli Stati si sono mostrati e si mostrano disposti ad “accompagnare” i processi politici e democratici oltre i propri confini. Ancora più insidioso il tentativo esperito da alcuni di «ridurre questa obiettivazione a un momento separato dalle decisioni fondamentali veramente implicanti sovranità», per succhiare linfa vitale a una sovranità la cui vita fuoriesca dagli spazi protetti della nazione¹¹⁴.

La salvezza dello Stato è pertanto vista dal filosofo come capacità di andare oltre di sé in un luogo dove possa ritrovare la dimensione della grande politica. Questo luogo è, e deve essere, l'Unione Europea¹¹⁵. Un'UE che non è in grado di sopportare un arretramento della democrazia continentale rispetto ai livelli di legittimazione storicamente elaborati dagli Stati. Il suo deficit democratico non può essere calmierato semplicemente con la forza dell'esistenza politica, ma ristrutturando in maniera innovativa le catene legittimanti che attualmente corrono parallele tra singoli popoli e parlamenti nazionali per un verso e tra Parlamento europeo e Consiglio per l'altro¹¹⁶.

Potrebbe forse presentarsi in questi termini il compito di semplificare tale doppia legittimazione senza scavalcare il grumo parlamentare, senza pensare di aggirarlo con soluzioni elettive che vadano a discapito della rappresentatività.

La separazione fra le due funzioni parlamentari¹¹⁷, fra le due tratte della legittimazione parlamentare, riduce la capacità legittimante dei Parlamenti rispetto alla costruzione europea che viene sottratta dal chiuso del dibattito Grimm-Habermas, per affermare l'improponibilità del ricorso alle categorie rivoluzionarie di potere costituente, di costituzione quale atto fondativo di un inizio assoluto. L'Europa è invece un immenso processo orizzontale tenuto insieme dalla sua *permanente* qualità costituente, che trova la sua

¹¹⁴ Ivi, p.197.

¹¹⁵ Ivi, p.198.

¹¹⁶ Ivi, p.210.

¹¹⁷ Entrate in contatto nelle due Convenzioni, ancorché in modo passeggero.

costituzionalizzazione *non* in un atto che segni cesure nette con il passato, persino prossimo, bensì nelle legittimazioni stratificate dei Trattati, che romperebbero, secondo De Giovanni, il vecchio schema delle legittimazioni puramente nazionali¹¹⁸, configurando la situazione europea come spazio colmato di diritti, creatori a loro volta di spazi propri collegati. Questi, aggirando le istituzioni propriamente dette, si ergono a principi fondativi di politiche effettive, troppo a lungo matrici di processi di legittimazione al meglio rintanatisi in pure questioni di legalità¹¹⁹.

È un motivo riproposti con la Carta dei diritti e che Rodotà ha contraddittoriamente pensato di appianare mediante il ragionamento seguente. Si è mostrato consapevole che la richiamata natura *octroyée* della Carta rappresenta un fattore politico-istituzionale che le impedirebbe di fornire all'Unione quella *legittimazione* alla quale si era riferito il Consiglio di Colonia. All'obiezione della Carta calata dall'alto, con un'evidente regressione rispetto al costituzionalismo democratico del Novecento, egli ha ribattuto invitando a valutarla nel suo contesto reale, in base al quale può essere considerata, tra le altre cose, un prodotto storico e un documento politico¹²⁰, volto a riempire lo spazio europeo politicamente, a prescindere dalla sua volontà giuridica e comunque prima di essa.

La collocazione della Carta al di fuori di uno spazio pan-giuridico convince parzialmente, soltanto a patto di non tornare sulla questione dei nominati per la Convenzione presieduta da Herzog, dal momento che la redazione della Carta da parte di stimabili membri non eletti ha indebolito quel rapporto tra Parlamenti istituito e bilmente dalla contestuale nomina di loro rappresentanti tra i *conventionnels*, e che, come in precedenza accennato, rappresenta quell'anello di collegamento tra due catene legittimanti altrimenti destinate a rimanere parallele.

Massimo Luciani è stato perentorio nella sua analisi e

¹¹⁸ Cfr. B. De Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., p.205.

¹¹⁹ Ivi, p.214.

¹²⁰ Cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.64.

ancor più nelle conclusioni. In via di principio, l'opposizione tra legalità e legittimità potrebbe non essere radicale, nel senso che la legalità (il suo rispetto) è potenzialmente in grado di surrogare la legittimità. Ciò si verifica con la *legalità costituzionale* e con la *legalità ordinaria* (rispetto della legge). Se la costituzione è condivisa e se la legge è concepita quale manifestazione della *volonté générale*, la legalità è sostanziale: ergo si sta seguendo una pratica legittimante. La legalità deve tuttavia essere anche *formale* per funzionare da pratica legittimante, dove ciò significa non soltanto osservanza di procedure tipizzate dalla legge, ma anche che i sistemi sociali siano a bassa con ittualità e dotati di istituzioni giudiziarie efficienti¹²¹. Luciani non ha elaborato però soltanto un'ipotesi di scuola. Ha preso decisamente posizione a favore di un sistema sociale in cui le con ittualità su valori fondativi siano state tacitate nell'atto costituzionale originario, che abbia sancito la chiusura politico-giuridica di un rivolgimento approssimativamente "rivoluzionario". In tal modo costringe, dichiarandolo, l'equivalenza tra legale e legittimo, in genere e in via di principio, entro il contesto dell'ordinamento statale¹²², interpretando schmittianamente l'eventuale fuoriuscita della politica dalla forma-Stato, ossia come inizio della sua trasformazione radicalmente nichilistica¹²³.

La tesi è netta: come si fa a imputare a volontà generale il diritto comunitario derivato, che è frutto di un processo decisionale nel quale la rappresentanza è presente solo nella forma assicurata dal Parlamento europeo?

Non si può. Per questo egli ha contestato la sentenza 383 del 2000 della Corte costituzionale italiana, che ha ritenuto che il principio di legalità e la stessa riserva di legge siano soddisfatti addirittura dal regolamento comunitario e dalla direttiva, mentre a

¹²¹ Cfr. M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.71-87, rif. pp.72-73.

¹²² Ivi, p.73.

¹²³ Che è l'obiezione più forte mossa da B. De Giovanni all'impostazione di Schmitt in *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., p.187, nota 4.

suo parere nessuna fonte comunitaria può essere concettualmente equiparata alla legge dello Stato. Laddove De Giovanni cerca di svincolarsi dai tentacoli del dibattito sviluppato da Grimm e Habermas sulla scorta della sentenza del BVG del 12 ottobre 1993, Luciani non intende inventare nulla. Una Costituzione europea non esiste (altro che essere contenuta nei Trattati!), in primo luogo perché manca un popolo europeo a cui imputarla, in seconda battuta perché l'Unione *non* ha la «disponibilità» delle proprie regole fondamentali¹²⁴. I Trattati che l'hanno istituita sono infatti nel dominio degli Stati membri, e questo è diritto internazionale, non comunitario¹²⁵.

In assenza di una costituzione e di una fonte che possa ragionevolmente chiamarsi legge, nell'ordinamento comunitario la legalità, prima ancora di essere insufficiente, non è neppure pensabile. Conseguentemente, il significante “legalità”, quando applicato all'ordinamento comunitario, assume, come già “costituzione”, una connotazione ellittica, che allude a significati incompatibili con la condizione ordinamentale data. Dunque il rispetto della legalità non esaurisce le esigenze di legittimità¹²⁶.

Poiché la legittimità appartiene alla sfera del consenso, nell'ordinamento comunitario vi è proprio un problema di consenso. A Schuman era chiaro che l'Europa sarebbe stata costruita soltanto attraverso realizzazioni concrete, a piccoli passi, con la politica del “fatto compiuto”. Questo è il punto sul quale Luciani tenta di trovare un approdo per la sua riflessione. L'itinerario percorso dal tempo della CECA, ammette, è stato rispettoso della legalità, ma questa legalità è in realtà inesistente, almeno come risorsa *interna* dell'ordinamento comunitario e come principio del rispetto della *legge*. Ci si è anche disinteressati della legittimità, perché si è costantemente accreditata l'idea che vi fosse sempre qualcosa di “altro” da fare, prima di porre

¹²⁴ Cfr. M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., pp.74-75. Le sue considerazioni non mutano, anzi si aggravano, dopo la firma del 29 ottobre 2004 a Roma.

¹²⁵ Ivi, pp.75 e 80.

¹²⁶ Ivi, p.81.

il problema della sua assenza. Oggi sarebbe tempo di mettere un paletto, inteso non come stazione d'arrivo, ma nel senso di "fare il punto" su quanto fatto finora e sul consenso (legittimità) mancato, una cui manifestazione chiara dovrebbe essere ritenuta ineludibile, essendo al cospetto di un mutamento qualitativo del processo di integrazione, di un passaggio tra fasi diverse¹²⁷.

Probabilmente già a Maastricht era giunto un simile appuntamento, ma non averlo colto con la Carta dei diritti è stato doppiamente grave, secondo quanto rimarcato da Gianni Ferrara. Aver surrogato un'Assemblea Costituente con una Convenzione di membri designati, per tacere poi di metodi di lavoro trasparenti nella forma e opachi nella sostanza, hanno reso quella un'occasione mancata.

Ma le carte dei diritti, le costituzioni «non dovrebbero essere progettate e deliberate da Assemblee costituenti elette a suffragio universale dai popoli che ne saranno i destinatari? Sì che lo dovrebbero. Ma solo secondo il principio della democrazia, un bene diventato raro»¹²⁸. Eppure, anche volendo mettere da canto il discorso sul popolo/popoli e limitandosi alle giustificazioni di impronta diplomatica addotte, l'intera procedura rimane inaccettabile, tanto più che il testo complessivo della Carta *non* è stato votato dal Plenum. Il richiamo alla necessità di un negoziato "a porte chiuse" per evitare l'esplosione di contraddizioni insanabili si rifà a quella parte del pensiero realista che affronta con preoccupazione trattative condotte pubblicamente, nelle quali è poi difficile recedere da posizioni assunte con forza dinanzi ad astanti tra cui vi siano con alta probabilità propri elettori. Ma non si è ancora escogitato alcun sistema che consenta di evitare questi inconvenienti sposandoli con il più difficoltoso gioco al ribasso, verso compromessi "inaccettabili" in situazioni nelle quali vi sia un pubblico a controllare¹²⁹.

¹²⁷ Ivi, pp.82-83.

¹²⁸ G. Ferrara, *Da Weimar a Maastricht*, «la rivista del manifesto», n.10, Ottobre 2000, pp.24-27, citaz. p.27.

¹²⁹ Cfr. G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001, pp.97-98.

Jon Elster ha incisivamente studiato le dinamiche comportamentali e relazionali dei protagonisti del processo di creazione delle costituzioni. Il cantiere istituzionale nel quale si ritrovano a operare i delegati presenta delle caratteristiche standard che consentono di riferire alla compilazione della Carta notazioni che valgono appieno per il Trattato-Costituzione al quale è dedicato il capitolo successivo. E poi, in fondo, l'identica struttura delle due Convenzioni, che traduce l'analogo mandato ricevuto dai membri in entrambe le occasioni, rivela la consapevolezza che i documenti costituzionali, pur abbracciando materie molto diverse, comprendono, tra i temi fondamentali, tutti i diritti individuali¹³⁰.

La Carta di Nizza, come la successiva "Costituzione", che ne ha incluso il testo nella seconda delle quattro parti in cui è strutturata, non ha risposto ad alcuna delle tre legittimazioni reputate da Elster condizione necessaria affinché la stesura del testo non si caratterizzi semplicemente come un esercizio di potere dichiaratamente alieno dalla pretesa di incarnare la volontà popolare ma intenzionato a imporsi forzosamente a questa. Nelle vicende "costituenti" europee è mancata la *legittimità ascendente*, che si trasferisce sul documento se questo è prodotto da un'assemblea formata da componenti non semplicemente nominati dal detentore del potere (i detentori in questi casi)¹³¹.

Si può infatti prendere come assioma che ogni creatore cercherà di controllare la sua creatura (i nominati). Che soprattutto alcuni Parlamenti nazionali si siano mostrati scarsamente intenzionati sia a esercitare pressioni su loro esponenti impegnati a Bruxelles, sia a prestare loro attenzione quando essi hanno cercato di animare un dibattito assembleare sui lavori della Convenzione¹³²,

¹³⁰ Cfr. J. Elster, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale* (1991), in G. Zagrebelsky – P. Portinaro – J. Luther, (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., pp.209-228, rif. p.210.

¹³¹ Ivi, p.216.

¹³² Si cita a titolo d'esempio il racconto di P. Melograni, *Ma non chiamatela Costituzione*, Intervista di Clementina Casula, «CaffèEuropa», n.108, 17-11-2000, <http://www.caffeeuropa.it/attualita/108attualita-melograni.html>.

non sembra un'attenuante, un'eccezione alla tripartizione della legittimità proposta da Elster. Piuttosto vi è un feedback nei riguardi dell'osservatore che acuisce il sentimento di confusione dinanzi a un passaggio che di storico non è sembrato avere granché per deputati e senatori i quali, con la trasandatezza del loro impegno, favoriscono una sfiducia crescente nell'artificio della politica rappresentativa, o, meglio ancora, sembrano insensibili alla diffusione della suggestione che connette l'incrinatura del "contratto sociale e politico" stipulato dagli eletti e dagli elettori all'atteggiamento dei primi. L'incapacità, la scarsa devozione al lavoro, l'assente propensione all'ascolto nonché all'informazione degli elettori trascinano tutti in una spirale di qualunquismo in cui saltano le differenze, scompare ogni logica razionalmente premiale e cala la notte, in cui tutte le vacche sono nere, nella quale si riaffacciano paure ancestrali, comportamenti irrazionali, (il)logiche selezioni secondo una rassegnazione che si affida persino a tradizioni magiche.

Irrisolto anche il problema di *legittimità procedurale* evocato da Elster, giacché tanto la Carta dei diritti quanto il Trattato-Costituzione non sono stati percepiti pienamente come l'esito di una franca discussione circa il bene comune, nonostante che tutti i sondaggi avessero segnalato una positiva predisposizione dei cittadini europei, con circoscritte eccezioni, a questi due passi.

Infine, la *legittimazione discendente*. Soltanto una Costituzione ratificata dal voto popolare può avanzare con forza una pretesa di legittimità democratica nel senso di canalizzare nelle scelte effettuate la volontà dei popoli. L'aver eluso il voto sulla Carta non le ha permesso di recuperare il terreno perso con la confusa nomina dei convenzionali. Né può essere attutito tale rilievo sostenendo che, data la sua integrazione nel Trattato del 2004, sono le modalità della ratifica di quest'ultimo a dover eventualmente essere deplorate. La Carta, infatti, è stata redatta nell'ignoranza ufficiale circa gli sviluppi futuri di quello che, persino a Trattato approntato, si è continuato a dubitare abbia i requisiti di un percorso costituente.

Essa avrebbe dunque dovuto ricevere una legittimazione popolare prescindendo dal prosieguo della vicenda. L'unica seria obiezione a tale "massimalismo democratico" può muoversi con riferimento all'efficacia giuridica della Carta, collegando la previsione di una consultazione pubblica continentale alla sua entrata in vigore. Ma il valore immediatamente assunto dal testo, persino sotto il profilo giuridico, per tacere delle posizioni già ricordate di un Rodotà, che la ha qualificata come *documento politico*, di rilevante *impatto politico* sulle istituzioni comunitarie, avrebbe suggerito un *coinvolgimento politico* degli elettorati, la sottrazione alla claudicante logica funzionalista del rapporto tra poteri e diritti. Un nesso, questo, perennemente in sofferenza a livello europeo, non a rischio d'asfissia soltanto negli ultimi tempi, quando è diventato evidente l'esaurimento del funzionalismo vecchio stampo.

Un connubio la gravità della cui crisi coniugale va giudicata innanzitutto in relazione alla presenza ben piantata nel corpo del costituzionalismo nazionale, ma che fino a quel momento era risultata assente in ambito comunitario e ha continuato a esserlo tra i mercanteggiamenti vari sui voti ponderati tra Stati, per i quali non si è lesinato tempo, in stridente contrasto con la ricordata fulmineità della proclamazione della Carta¹³³.

L'esistenza e il ruolo ricoperto dall'interesse nelle assemblee costituenti sono assunti come riferimenti scontati, connaturati alla solennità del momento, che nell'atto dell'approvazione del testo finale non liquida lo spirito quasi missionario dal quale sono animati coloro che pregustano l'appellativo di "padri costituenti", genitori di una creatura con la quale si intende sancire un nuovo inizio nell'ombrosa foresta europea, dove lo scarto con il passato non è favorito dalla cessazione di una guerra, dall'insediamento in un territorio sconosciuto.

Elster esamina da quattro prospettive la fisionomia dell'interesse, ma vi è un passaggio sul quale soffermare

¹³³ Cfr. F. Petrangeli, *Una Carta per l'Europa*, cit., p.18.

l'attenzione. Gli interessi non sempre vengono dichiarati come tali. E non ci si riferisce solamente a quelli personali, o a quelli dei partiti di appartenenza. Non si osa dichiarare neppure quando ricorrono le condizioni per imputarli a un'istituzione, a un attore esterno al proprio universo, a una realtà con la quale i legami non sono semplicemente labili, ma inesistenti, senza tema di smentita. Ciò si verifica specialmente quando i lavori si svolgono sotto lo stretto controllo dell'opinione pubblica, e le parti si sentono costrette a presentare le proprie proposte in termini di bene e interessi comuni. È la *forza civilizzatrice dell'ipocrisia*: discutendo sotto gli occhi attenti dei cittadini-elettori, i costituenti sono usualmente indotti a moderarsi e ad astenersi dalle più impudenti espressioni di interessi particolari. Poiché ogni rosa ha le sue spine, bisogna tener conto di qualche effetto negativo della pubblicità, come la riluttanza alle concessioni dettata dalla vanità (o, aggiungiamo noi, da elettorati di riferimento intransigenti sull'oggetto del dibattere) e l'alto livello di rischio connesso alle posizioni assunte in pubblico. Queste possono facilmente diventare irreversibili pur di non recedere da quanto si è precedentemente affermato e che in seguito comporterebbe evidenti difficoltà nella giustificazione o che, addirittura, potrebbe dare adito a gravi sospetti non soltanto tra i propri elettori ma tra tutta l'opinione pubblica.

Elster non manca di rilevare che in un consesso costituente l'interazione tra le parti, maggiormente limitata e fissata in un arco temporale solitamente predeterminato, rende il timore degli attori coinvolti di perdere la propria reputazione meno soffocante di quanto accada nella dinamica legislativa ordinaria sotto le non troppo mentite spoglie di reciproci scambi di favori. La ragione in realtà principale andrebbe rintracciata nelle votazioni. Nei lavori parlamentari queste si susseguono a ritmo frenetico e su un incomparabilmente più elevato numero di temi che si "chiudono" con l'approvazione di una legge. L'attività di un'assemblea costituente, invece, talvolta non prevede il voto sui singoli articoli (cioè su questioni ben definite)

ma soltanto quello finale sul testo nella sua interezza. In questo caso risultano più lineari i compromessi raggiunti nelle commissioni o sotto-commissioni o comitati, ai quali vengono affidati compiti di scrematura iniziale delle molteplici opzioni in campo in merito a un fascio di problemi¹³⁴.

Si tratta di un *case-study* che coincide, nella metodologia dei lavori, solo apparentemente con la Convenzione Herzog, in quanto i propositi di trasparenza di questa sono naufragati nella modesta produzione di documenti ufficiali. Infatti, soltanto il Praesidium era dotato della facoltà di procedere alla stesura degli articoli, sebbene in relazione al dibattito svoltosi più che nel Plenum – altro passaggio opaco – informalmente tra i singoli membri, con l'esito non di svincolare quelli nominati da governi o rappresentanti di partiti euroscettici dalla rigidità delle prese di posizione di bandiera (che nullo sfogo hanno trovato nero su bianco), ma di impegnarli nella manifestazione di un'ostilità strisciante, subdola, volta a consentire a colleghi e avversari politici di tagliare in sordina il traguardo di un documento innovativo. Sin dalle prime settimane è risultata evidente l'intenzione, se non si fosse riusciti a bloccare l'intero carrozzone, di impiegare tutte le carte a propria disposizione in maniera differenziata sotto i profili mediatico, politico e giuridico. Costringendo dunque alla proclamazione sottotono ricordata; mantenendo vivo il dissenso sulla lesione di certe tradizioni nazionali in tema di sciopero, libertà d'impresa, ecc.; ottenendo un rinvio *sine die* dell'entrata in vigore della Carta.

In tale contesto, la plateale forma di protesta ordita dai due convenzionali rimasti seduti al momento della conclusione dei lavori dell'assemblea, appare, anche a distanza di anni, un'innocua scelta di stampo identitario e dal retrogusto elettoralistico.

Invero, le ragioni addotte per giustificare la necessità delle “porte chiuse” suonano beffarde se rilette in relazione alla scelta di favorire la nitidezza dei lavori, delle sedute, con la pubblicazione

¹³⁴ Cfr. J. Elster, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale*, cit., p.220-225.

di tutti i documenti senza permettere di votare e affidando al Praesidium il compito di approntare le formulazioni provvisorie e finali degli articoli. Condivisibile pertanto la disamina di Sergio Dellavalle sull'opera svolta: «Possibile è tuttavia anche che proprio la mancanza di trasparenza, caratteristica peraltro della diplomazia classica e dovuta alla miope difesa della “ragion di stato”, sia all'origine del potenziale con ittuale tanto temuto, ossia impedisca di mettere in atto quelle strategie di ricerca del compromesso e di negoziazione che caratterizzano il discorso democratico»¹³⁵.

Tommaso Padoa-Schioppa, ricostruendo il processo di *Europe-building*, ha notato che l'Unione si è formata nella piena legittimità istituzionale, ma non è nata da un movimento democratico. Essa è sorta dopo la caduta di regimi totalitari e si è rafforzata per la minaccia di quelli comunisti. Se molti meriti vanno ascritti a politici lungimiranti, si può dire che l'Europa è stata fatta col metodo del dispotismo illuminato: «procedure pienamente legittime, ma ancorate al metodo democratico solo dal vigere della democrazia entro gli Stati, non da un processo democratico europeo. Si può perciò parlare di *democrazia limitata*»¹³⁶.

Anche Weiler si è cimentato con il tema della legittimità, che ha addirittura considerato un guanto di sfida lanciato all'Unione dal 1992, una sfumatura nuova, più sottile alla questione del deficit¹³⁷. Questo era, e anche in seguito lo è stato nei medesimi termini, ricondotto ai deboli poteri del Parlamento Europeo, visto se non

¹³⁵ S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, Giuffrè, Milano, 2002, pp.245-246.

¹³⁶ T. Padoa-Schioppa, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, «il Mulino», n.6/1998, pp.987-1001, citaz. p.991. In *Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, il Mulino, Bologna, 2001, riprende l'articolo citato nel Capitolo 1 (pp.11-47), con lievi modifiche. Queste servono per spiegare che la *democrazia limitata* significa in sostanza il deficit democratico dell'Unione, in quanto l'Europa si è formata con procedure pienamente legittime, ancorate al metodo democratico dal vigere della democrazia solo entro gli Stati, non da un processo democratico europeo e nemmeno dall'applicazione del metodo democratico nell'azione ordinaria dell'Europa, legislativa ed esecutiva (p.21).

¹³⁷ Cfr. J. H. H. Weiler, *La trasformazione dell'Europa*, in Id., *La Costituzione dell'Europa* (1999), il Mulino, Bologna, 2003, pp.33-173, rif. pp.137-149.

addirittura come l'unico quanto meno alla stregua del principale depositario di legittimità e democraticità nella struttura comunitaria. Effettivamente, anche dopo l'approvazione dell'Atto Unico, esso era rimasto un organo consultivo¹³⁸. Peggio ancora, il diritto di veto di fatto permetteva a un ristretto numero di cittadini europei di bloccare in Consiglio la volontà di tutto il resto della Comunità, talvolta espressa anche attraverso voti transnazionali a Strasburgo o a Bruxelles¹³⁹. Tale potere di blocco ha consentito a Weiler di intervenire con un'opera di ecologia lessicale. Egli notò infatti (ma identiche considerazioni sono tuttora valide) che frequentemente, discettando di PE e CE, si utilizzassero in modo improprio, e persino intercambiabile, i concetti di democrazia e di legittimità. Eppure essi vanno assolutamente distinti, nonostante le difficoltà connesse specialmente al concetto di legittimità, riconosciute da buona parte della letteratura scientifica alla quale Weiler si richiama. Il filo del ragionamento, che si attesta su posizioni di partenza piuttosto apodittiche, si snoda a partire dalla distinzione tra legittimità formale (legale) e legittimità sociale (empirica). In tale ottica nessun organo della Comunità può essere tacciato di mancanza di legittimità formale (legale), dal momento che «un'istituzione o sistema occidentale soddisfa la condizione di legittimità formale se il suo assetto di potere è stato creato per il tramite di procedure democratiche»¹⁴⁰. Ciò si verificò con l'approvazione dei Trattati da parte dei Parlamenti dei paesi fondatori e in seguito a opera dei Parlamenti dei nuovi aderenti. Questa nozione di legittimità si differenzerebbe da quella di mera "legalità", poiché «la legittimità formale è la legalità intesa nel senso di istituzioni e procedure democratiche che creano il diritto sul quale si va a fondare (nel caso della Comunità, i trattati)»¹⁴¹.

Sull'altro versante vi è la legittimità sociale, che contraddistingue la condizione in cui si registra una diffusa

¹³⁸ Ivi, p.138.

¹³⁹ Ivi, p.139.

¹⁴⁰ Ivi, p.141.

¹⁴¹ *Ibidem*.

accettazione popolare, determinata empiricamente, del sistema. A Weiler non sfugge che in tale interstizio si insinuino componenti della legittimità sociale vagamente intesa, tutte dotate di una pretesa definitoria a partire da una società immaginata ideologicamente. La legittimità sociale può pertanto essere individuata nel tentativo del sistema di autoconvalidarsi garantendo, con accenti più o meno marcati, la promozione e/o la tutela di alcuni diritti in particolare, rispondenti a un modello piuttosto che a un altro, secondo procedure con un diverso grado di aderenza ai dettami costituzionali e legislativi.

Weiler, sempre assumendo a stella polare di riferimento le democrazie occidentali, il cui ethos politico risulterebbe interamente permeato dal concetto di Stato di diritto¹⁴², sottolinea che in esse la legittimità formale è condizione necessaria affinché sia rilevabile pure quella sociale. Ma è fin troppo evidente che non è sempre stato così, giacché le più sconvolgenti rivoluzioni, a partire da quella francese, sono avvenute in sistemi politici i cui governi mantenevano la legittimità formale pur avendo perso quella sociale, che oggi, in una democrazia rappresentativa, può essere minacciata dalla vicinanza e dalla sensibilità dei rappresentanti verso i rappresentati, formula della cui vaghezza il Nostro appare conscio, ma che risulta sufficiente per delimitare il cerchio logico¹⁴³.

Ricorrendo a una simulazione, il caso di una legittimità sociale scemante può riscontrarsi appunto quando poteri statali altamente legittimati (il punto di partenza, come in Luciani, è ritenuto storicamente obbligato) vengono trasferiti a un'istituzione superiore e si allontanano così dalla gente, che li sente meno vicini. Il richiamo all'integrazione europea appare evidente, mentre il regionalismo, cioè la divisione della sovranità e il suo parziale trasferimento a entità territoriali inferiori, si configura come l'opposto della concentrazione dei poteri a un livello sovranazionale¹⁴⁴. Il dilemma

¹⁴² Ivi, p.142.

¹⁴³ Ivi, p.143.

¹⁴⁴ Ivi, p.144.

è: se in ogni singolo Stato la minoranza è obbligata a rispettare le decisioni della maggioranza, perché affermare che in una nuova entità allargata in cui vige un criterio maggioritario ugualmente valido vi è una perdita di democrazia?

Alla domanda, piuttosto capziosa perché sorvola su tutta la discussione condotta circa la legittimità e le sue condizioni, Weiler tenta di far seguire una risposta nella quale immanentizzare le condizioni della legittimità sostanziale poste sul piatto in maniera da trovarsi predisposte a fungere da preconditione della legittimità formale così come da lui intesa, argomentando che «la gente accetta il principio maggioritario della democrazia all'interno di un sistema a cui sente di appartenere» e che ciò risulta all'inizio arduo in un'entità integrata¹⁴⁵. Ci vuole un periodo di aggiustamento durante il quale i confini politici della nuova entità politica vengano socialmente riconosciuti come adatti. È necessario, come è talvolta accaduto nella vita di alcuni Stati, che si arrivi alla federazione transitando per un periodo di assetto confederale¹⁴⁶.

Per riassumere: il principale fattore che inficia la legittimità sociale dell'Unione è «che l'elettorato europeo (nella maggioranza degli Stati membri) solo malvolentieri accetta l'idea che settori fondamentali della vita pubblica debbano essere governati da un processo decisionale la cui Voce *nazionale* sia una minoranza che può essere battuta da una maggioranza di rappresentanti di altri Stati europei»¹⁴⁷. Anche per questo un PE ulteriormente rafforzato e operante sulla base del principio della codecisione non risolverebbe completamente il problema¹⁴⁸.

Il limite evidente della disamina weileriana si annida non soltanto nell'assunzione dello Stato come unità territoriale di riferimento di un *novum* indefinibile, ma nel richiamo a un concetto di legittimità che non traccia i propri contorni e le proprie soglie

¹⁴⁵ Ivi, p.145.

¹⁴⁶ Ivi, p.146.

¹⁴⁷ Ivi, p.148.

¹⁴⁸ Ivi, p.149.

di tolleranza minima, urgenza elusa persino nel momento in cui le conclusioni a Colonia della Presidenza sembrarono costringere tutti a riponderare il binomio “legalità-legittimità” secondo schemi innovativi, aperti a diverse soluzioni dinanzi alle incertezze circa i traguardi e la natura stessa di un viaggio alla ricerca della legittimità condotto con in mente paradigmi giuridici propri delle vicende nazionali.

Carta dei diritti: introduzione

In Europa, in principio era il mercato. Poi vennero i diritti. Eppure l'unificazione europea nasce subito come disegno politico, sorretto da precise finalità politiche, non solo come spazio economico comune. Ma la Comunità, alle sue origini, sembrava poter sancire e garantire solo i diritti strettamente necessari per la progressiva instaurazione del mercato unico, le quattro libertà di circolazione: delle persone, dei capitali, dei beni, dei servizi. I diritti fondamentali e le loro garanzie continuavano a costituire il nucleo intimo di esclusiva competenza di ciascuno Stato¹⁴⁹.

È la ricostruzione biblica dello stato di sospensione in cui si sono ritrovati i cittadini europei fino a quando la Corte di Lussemburgo non ha provveduto ad affermare che, pur in assenza di un *Bill of Rights*, avrebbe nondimeno sottoposto a controllo giurisdizionale tutti i provvedimenti della Comunità per ogni violazione (presunta) dei diritti umani (fondamentali). Tale controllo è risultato importante, dato il “deficit di democrazia”, nel processo decisionale comunitario. La conseguenza è che la giurisprudenza altamente creativa del Trattato da parte della CGE la ha resa paragonabile a una Corte costituzionale nazionale¹⁵⁰.

¹⁴⁹ A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., pp.29-55, rif. p.29.

¹⁵⁰ Cfr. J. H. H. Weiler, *La trasformazione dell'Europa*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp.53-54. Quello descritto è il quarto dei principi della *costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario*

Molteplici sono le interpretazioni fornite di tale raccolta di diritti fondamentali in un unico contesto. I partecipanti alla sua redazione ne hanno messo in risalto la natura sostanzialmente costituzionale. Oltre all'accennata posizione di Rodotà, anche la Paciotti, Manzella e Melograni ne hanno fatto rilucere i profili positivi. Se il magistrato, designata dal Parlamento Europeo in quota PSE, ha individuato nel linguaggio chiaro e non sessista della Carta una novità parzialmente in grado di supplire alla scarsa ispirazione e all'aggrinzita eleganza derivanti da una visione del mondo plurale e non unica, invece spesso rintracciabile nelle costituzioni nazionali, Manzella, indicato dal Senato italiano, ha inteso rimarcare l'agnizione della natura costituzionale dell'Unione favorita da un testo complesso, che non si sarebbe limitato al riconoscimento dei diritti¹⁵¹. Sul risultato complessivo ha tuttavia pesato, non poco, la natura indiretta delle nomine dei 62 rappresentanti dell'organo che ha autonomamente deciso di appellarsi *Convenzione*.

Il racconto di Piero Melograni testimonia senza reticenze il sentimento di disagio ed esaltazione che ha pervaso molti membri. Senza alcun sottointeso polemico, è significativo che lo storico, impegnato per una legislatura in Parlamento, inizialmente in qualità di eletto nelle fila di Forza Italia, abbia voluto, con snobistica *nonchalance*, lanciare garbati strali contro una pratica che lo ha ripetutamente «costretto ad ascoltare per ore e ore discorsi pronunciati da persone che spesso [hanno letto] testi scritti da altri»¹⁵². Sotto questo punto di vista, per chi, come lui, dopo mezz'ora «comincia a soffrire», senza riuscire a far risalire la curva

da parte della CGE. Essi si sono tutti affermati nel periodo istitutivo della Comunità, che secondo lo studioso va dal 1958 a metà degli anni Settanta e che, sebbene sia usualmente catalogato come fase trascurabile, ha ospitato la svolta più radicale della Comunità, quella in cui essa ha assunto le caratteristiche giuridiche e politiche portanti, differenziandosi nettamente dall'impostazione originaria del Trattato di Roma (p.41).

¹⁵¹ A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, cit., p.33.

¹⁵² P. Melograni, *La Carta nel processo di costruzione europea: una testimonianza*, in *ult. op. cit.*, pp.91-102, rif. p.93.

dell'attenzione a livelli accettabili, l'esperienza di Bruxelles ha avuto il suo culmine proprio nel contingentamento dei tempi per gli interventi: non più di due o tre minuti per oratore, con gratuita offerta di esercizio nelle lingue straniere¹⁵³. Davvero poco per un lavoro stimolato da eventi tragici e comunque finalizzato, in tale ottica con opinione largamente condivisa, a dare visibilità ai diritti esistenti. A garantirla attraverso una struttura, proposta dal professor Guy Braibant, concepita per evitare le canoniche distinzioni tra diritti di diverse generazioni raggruppandoli tutti attorno a sei valori fondamentali, allo scopo di simbolizzare la collocazione sullo stesso livello e quindi l'indivisibilità. Operazione incapace di conferire alla materia una sistematica effettivamente più efficace di quelle tradizionali, secondo Pizzorusso, la cui valutazione d'insieme del testo della Carta evidenzia la mancanza di novità anche del suo contenuto normativo, costituendo essa, in pieno accordo con il mandato di Colonia, una compilazione di principi e regole già presenti nel diritto comunitario o nelle convenzioni del Consiglio d'Europa o in altri testi di analoghe caratteristiche¹⁵⁴.

La sistematica della Carta ha sollevato qualche perplessità in Mario Comba, artefice di osservazioni in bilico tra la finezza del giurista impegnato a riaffermare la linearità del diritto e la sostanza di lacune frettolosamente e illusoriamente cancellate. Egli ha infatti notato che nei testi costituzionali europei non è per niente agevole individuare una comune (uniforme) distinzione tra le diverse categorie dei diritti, opera *in primis* della dottrina. La loro efficacia, inoltre, non può essere ricondotta alla collocazione all'interno dell'architettura delle costituzioni nazionali, se è vero che i diritti sociali da sempre mancano della suprema protezione nel Regno Unito, patria del welfare¹⁵⁵. Insomma, la Carta, la cui funzione è di

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Cfr. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p.120.

¹⁵⁵ Cfr. M. Comba, *I diritti civili. Verso una nuova funzione della proprietà privata*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.153-171, rif. p.155.

contenitore di diritti fondamentali già garantiti da altre fonti, risulta un documento a efficacia differenziata, in quanto raccoglie diritti tratti da fonti aventi a loro volta diversa efficacia. Argomentazione davvero molto debole, giacché non biforca il giudizio destinato alla “forma” del documento e alle eventuali novità rilevabili in esso, dalla capacità di innovare il panorama giuridico continentale per il fatto stesso di aver ricondotto a sintesi la diaspora dei diritti, proponendosi, sotto questo aspetto nei termini rilevati da Rodotà, come un documento politico, un manufatto tecnico sul quale il giudizio resta aperto ai più disparati rilievi, ma che sottintende uno sforzo di creazione e di innovazione nella composizione delle varie posizioni che sarebbe ottuso non rilevare.

Il carattere meramente ricognitivo del testo è la sintesi del giudizio espresso anche da Gustavo Zagrebelsky¹⁵⁶, il quale comunque, come ancor meglio esplicitato da Dieter Grimm, ha rilevato la trascurata importanza della salvaguardia europea dei diritti fondamentali sviluppata su un basamento testuale. Il giudice tedesco, infatti, non disconosce i meriti della giurisprudenza della CGE, i cui parametri hanno in qualche caso oltrepassato il livello garantito dalla costituzioni nazionali, ma l’aver fornito un orientamento testuale ha posto fine a un ben noto accumulo di inconvenienti¹⁵⁷. Gli svantaggi provocati in passato da tale assenza testuale possono essere fatti risalire a tre tipologie. La prima investe gli organi della Comunità/Unione, che hanno sempre avuto difficoltà a orientare la loro prassi al rispetto dei diritti fondamentali. La loro bussola è infatti consistita nelle sentenze della Corte, che, per quanto creative, hanno mantenuto le risposte elaborate all’interno dei punti oggetto delle cause. Ma ancora più rilevante è il fatto che, con una lista compilata mediante sentenze, manca per i giudici l’effetto di razionalizzazione e limitazione che solo un testo scritto

¹⁵⁶ Cfr. G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *op. cit.*, pp.V-XIV, rif. p.XII.

¹⁵⁷ Cfr. D. Grimm, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp.5-21, rif. pp.6-7.

può emanare. Ancora, i diritti fondamentali sviluppati su base giurisprudenziale hanno un inevitabile carattere selettivo, poiché si giunge alla loro definizione solamente al termine dei procedimenti che pervengono alla discussione della Corte. Ciò, per rendere chiari i termini della questione, ha consentito per anni di consolidare quasi esclusivamente la tutela dei diritti economici, soffocando lo sviluppo di efficaci contrappesi¹⁵⁸. Infine, vi è una carenza a livello psicologico, nel senso che uno standard di tutela dei diritti fondamentali elaborato giurisprudenzialmente è meno adeguato a radicarsi nella consapevolezza dei cittadini rispetto a un catalogo scritto dei diritti. Dunque, con conclusione che condividiamo, il fatto stesso che la Carta abbia creato una base testuale su cui potersi appoggiare, è un progresso da salutare con favore. Forse è eccessivo aggiungere, come ha fatto Grimm, che tale conclusione prescinde da qualsivoglia valutazione dei suoi contenuti e della sua forma, a meno di voler sottointendere, con tale entusiasmo, un giudizio sostanzialmente positivo¹⁵⁹.

Lo ribadiamo ancora una volta: le notazioni di Grimm suonano superficialmente assolutorie, perché nella Carta di Nizza, a leggere alcune sue considerazioni, si nasconde un già progettato, immaginato percorso costituente (se processo sembra eccessivo) che avrebbe meritato il beneplacito del sovrano, anche se inesistente sotto le spoglie unitarie del *popolo europeo* (ma si veda *infra* Manzella). La codificazione del principio della tutela dei diritti fondamentali si alimenta di un *ethos costituzionale*. È l'*ethos* del *liberalismo giuridico*, propenso a tramutarsi in quel *massimalismo giuridico* che lascia esterrefatto Cantaro¹⁶⁰. Ma è un *ethos* che ha dispiegato la propria forza persuasiva pretendendo di compiere un passo oltre la semplice formalizzazione dell'*acquis communautaire*, come evidente nell'invito del Presidente Herzog, raccolto da tutti, di lavorare "come se" si fosse stati in anticipo sicuri della piena

¹⁵⁸ Ivi, p.7.

¹⁵⁹ Ivi, p.8.

¹⁶⁰ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., pp.87-89.

effettività della Carta, mentre così non è stato e si è dovuto attendere il progetto di Trattato-Costituzione affinché la sua integrazione nell'ordinamento dell'Unione trovasse un non fugace e accademico riferimento.

Carta dei diritti: alcune interpretazioni

Non sono mancate le posizioni dei contrari alla Carta, non necessariamente espresse da euroscettici.

Degna di menzione quella del giudice barese Enrico Scoditti, autore di un libro issatosi a riferimento ineludibile nel dibattito sull'Europa per la chiarezza delle tesi in esso esposte, argomentate e difese senza indulgenza per comode semplificazioni¹⁶¹. Della Carta dei diritti manca una disamina dei contenuti perché il suo stesso senso è indagato nella ricerca del potere costituente, il grande assente all'appello del costituzionalismo europeo, che con tale omissione palesa il tentativo di rinunciare al principale protagonista della storia delle costituzioni moderne. Abbiamo già ricordato quanto debolmente ci persuada lo schema teorico irrigidito nel contrapporre il popolo europeo, valutato inesistente e quindi impossibile titolare di un potere costituente canonicamente definibile come tale, a Stati membri elevati, dalla dottrina maggiormente in uente del nuovo costituzionalismo, a veri e propri attori costituenti, nobilitati nei propri compiti, depositari della *Kompetenz-Kompetenz* e non più meri soggetti di diritto internazionale, Alte parti contraenti dei Trattati in una saga – per dirla con Weiler – in cui la piena vigenza di ogni accordo è nelle mani dell'approvazione anche di un'entità territoriale che riunisce sotto un'unica bandiera poche migliaia di abitanti.

Andrea Manzella invece riprende e trasforma lo schema weileriano.

¹⁶¹ Cfr. E. Scoditti, *La costituzione senza popolo. Unione Europea e nazioni*, Con un saggio di G. Palombella, Dedalo, Bari, 2001.

Il noto giurista, nel rilevare l'autolimitazione a cui procedono gli Stati fondatori in condizione di reciproca parità, si smarca dalle concezioni classiche del costituzionalismo statale, in quanto racchiude entro tale atto "originario" la genesi di un ordinamento le cui norme hanno, formalmente e materialmente, forza superiore a quelle contenute negli ordinamenti statuali originari¹⁶².

Poiché questa autolimitazione di sovranità avviene sulla base di poteri costituiti, risulta interessante domandarsi se essa abbia una base di legittimazione propria a ciascuno degli Stati fondatori del nuovo sistema. La risposta di Manzella è positiva, anche se egli per primo riconosce la sussistenza di alcuni problemi. Il primo consiste nel capire se la legittimazione dei singoli Stati all'autolimitazione comporta trasferimento della titolarità dei poteri sovrani ovvero solo trasferimento del loro esercizio. E Manzella abbraccia quest'ultima ipotesi. Il secondo problema richiede di vagliare la possibilità, per la legittimazione all'autolimitazione, di rappresentare piattaforma valida anche per legittimare l'ordinamento sovrastatale che secondo Manzella assume, per effetto dell'integrazione, oggettiva consistenza e autonomia¹⁶³. Pure in questo caso la questione viene risolta in senso affermativo. Con consequenzialità logica prettamente giuridica, piuttosto arbitraria per le premesse assunte, egli individua l'esigenza che il nuovo ordinamento, dotato di poteri non trascurabili, goda di legittimazione propria. La fonte giuridica di tale legittimazione non è però separabile dalle basi di legittimanti statali, essendo queste a fondamento dell'atto consensuale costitutivo. La legittimazione dell'ordinamento sovrastatale deriva dunque da una *integrazione di basi giuridiche*. In sostanza, i popoli europei esercitano la loro sovranità sia sotto la forma propria delle costituzioni nazionali, sia mediante procedimenti decisionali peculiari dell'ordinamento sovrastatale. Nella seconda prospettiva si realizza nei relativi processi giuridici un esercizio di sovranità

¹⁶² Cfr. A. Manzella, *Lo Stato «comunitario»*, «Quaderni costituzionali», n.2/2003, pp.273-294, rif. p.273.

¹⁶³ Ivi, p.274.

basata sull'«unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», visione piuttosto angusta e deliberatamente antifederalista che, sempre rifacendosi a Manzella, costituisce il tanto discusso *popolo europeo*, per lo meno sotto il profilo giuridico. Il popolo europeo sul quale così intensamente hanno dibattuto Grimm, Habermas, Rusconi, Marramao, viene quasi “estratto” dalla cava europea, lavorato di solo scalpello giuridico perché, se sono attivabili processi destinati a “produrre” decisioni efficaci *erga omnes* nel territorio trans-statale dell'Unione, con un destinatario unitario, quest'ultimo può essere ritenuto un popolo unico, che trova la propria legittimazione diretta attraverso i rappresentanti eletti in Parlamento.

Vi sono ulteriori forme di legittimazione, che si esplicano in altri momenti, le quali, nella ricostruzione del costituzionalista, possono essere considerate alla stregua di una *legittimazione non sezionabile*, in quanto riferita a differenti fasi procedurali, in astratto riunite dal comune fare capo a un referente comunque unico: la sovranità popolare, sia che ci si riferisca alla fase di legittimazione indiretta attraverso i parlamenti nazionali, sia che ci si voglia rifare alla fase di legittimazione per via giurisprudenziale, cioè ai procedimenti coordinati di giudici statali e dei loro omologhi della Corte di Giustizia¹⁶⁴.

In tal modo il deficit dell'Unione è declassato a mera farraginosità procedurale, riduttivamente collegato agli strumenti e ai metodi di elezione, conferma, approvazione di un atto, piuttosto che venire affrontato come lacuna nel *mare magnum* di una postdemocrazia pienamente partecipativa e innovativamente deliberativa.

Scoditti richiama il «We the People» degli Stati Uniti, assente forzato nell'Unione Europea, che sarebbe il risultato soltanto di un'assemblea costituente continentale e che, in tale modo, si configurerebbe quale prodotto di un gesto costituente, non derivato da alcuna norma preesistente¹⁶⁵. In realtà, egli scrive recisamente

¹⁶⁴ Ivi, p.275.

¹⁶⁵ Cfr. E. Scoditti, *La Costituzione senza popolo*, cit., p.147.

appena qualche pagina più avanti che «di fronte all'Europa il potere costituente non ha spazio, perché l'intero orizzonte costituzionale è coperto da una struttura di diritti, sovranazionale e nazionale»¹⁶⁶. Il punto, allora, non è tanto l'utilizzo del termine "Costituzione" proprio con riferimento ai diritti e che su tale posizione l'autore segnali il proprio favore o meno, quanto che la citazione dell'esperienza statunitense a cui è ricorso in apertura di capitolo¹⁶⁷ risulta nulla di diverso da un richiamo storico. Come lo sarebbe l'esempio di un'assemblea costituente europea, non semplicemente non auspicata, ma ritenuta impossibile in uno spazio continentale nel quale si confrontano antropologie sociali, politiche e culturali dai simbolismi inaccostabili, la cui pienezza si prosciuga in un vacuo futuro, gestendo l'Europa, ma senza che appaia granché solare la ragione, soltanto un rapporto con il passato, con vicende alle quali è stato impresso un preciso indirizzo.

Siamo al cospetto di un approccio alle categorie di Spazio e Tempo che forse tradisce l'impostazione postmoderna alla quale l'autore frequentemente rinvia la sua visione del mondo. La scaturigine della Carta non è una lotta per i diritti, nota Scoditti, «per la ragione fin troppo evidente che il riconoscimento di quei diritti non bisogna conquistarselo, avendo già essi un giudice pronto a tutelarli»¹⁶⁸.

Il presente viene costruito *ex nihilo*? Ovviamente no, ribatte l'autore. Un passato denso è stato edificato, lentamente, dall'integrazione attraverso i diritti, alla quale ha provveduto la Corte europea. Ma è un passato davvero "pieno" per gli europei, pur se considerati non come *demos unitario*, ma quale sommatoria di popoli? Rimaniamo diffidenti in merito alla verità storica – altro è l'auspicabilità di ciò – di un passato che abbia significato per tutti quanto Scoditti ricostruisce dall'opera giurisprudenziale della CGE. Sorte giudicata come avvolta da un sottile velo d'ironia, se si ri ette

¹⁶⁶ Ivi, p.151.

¹⁶⁷ L'Ottavo, *Perché la Carta dei diritti*, pp.147-169.

¹⁶⁸ Ivi, p.166.

in merito al fatto che il modello costituzionale centrato sulla garanzia dei diritti ha avuto sull'altra sponda dell'Atlantico la sua genesi, a partire dal caso *Marbury vs. Madison* del 1803.

Egli intravede nella Carta dei diritti l'ennesima puntata di una volontà di potenza dell'uomo moderno (la postmodernità allora non tange l'*antropologia fabricadora* dell'uomo?) che tenta di proseguire su altra scala quanto visto scaturire dall'interazione tra nazione e sovranità politica. Ma è un'altra scala che coinvolge solo le dimensioni, senza prevedere alcuna inversione qualitativa? Miopia che ricorderebbe da vicino il tentativo habermasiano di pensare l'oltre-Stato come esito del passaggio a uno Stato che si è ampliato "oltre".

La conclusione è tuttavia che la dialettica tra passato e presente non debba costringere l'Europa ad accedere alla monodimensionalità di una tutela dei diritti fondamentali che rinunci al suo tratto più aderente al multiverso per il quale impegnarsi. È nella semantica delle *tradizioni costituzionali comuni*, da Scoditti piuttosto acriticamente e riduttivamente ricondotte alla cultura dei diritti, che il sovranazionalismo si rigenera, segnala l'aderenza del Trattato, del patto alla sensibilità delle parti che lo hanno sottoscritto. Al potere costituente è consentita in tal modo l'evasione dalle galere del costituzionalismo nazionale, dalla sua incerta configurabilità che lo riduce nello stagno delle aporie con le quali si cimentò il barone di Münchhausen, che tentava di salvarsi tirandosi per i capelli¹⁶⁹.

Carta di Nizza: un compromesso assiologico?

Differente l'analisi di Weiler. Abbiamo già menzionato la ragione portante della sua avversione alla Carta dei diritti fondamentali, manifestata con una larvata acredine. Il docente statunitense è persuaso che i cittadini europei soffrano da anni di

¹⁶⁹ Ivi, p.165.

un surplus di protezione giuridica, offerto loro sia dalle Costituzioni nazionali che dalle Corti costituzionali dei vari paesi¹⁷⁰. La perplessità riguardo al tentativo di sistematizzare quelle conquiste di civiltà alle quali la Corte di Lussemburgo ha contribuito è motivata dallo studioso anche rafforzando le proprie argomentazioni mediante una disincantata lettura del linguaggio adoperato nella Carta. Non soltanto, infatti, sono assenti efficaci previsioni di tutela in merito a questioni come la biotecnologia, l'ingegneria genetica e quant'altro era stato richiamato per rafforzare la necessità di un innovativo elenco di diritti, ma in alcuni punti è l'espediente retorico a cui si è ricorsi a rappresentare, secondo Weiler, un rischio di "decostituzionalizzazione" di certi diritti. In particolare, la formula per la quale i diritti «sono garantiti (riconosciuti) secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio» può arrecare notevole danno alla protezione di diritti fondamentali. Obiezione a cui l'autore stesso ribatte dialogicamente, dichiarandosi consapevole che nulla osta allo sviluppo di una giurisprudenza che non separi l'esistenza di un diritto dal suo esercizio (sempre che ne ricorrano le contraddittorie condizioni)¹⁷¹.

L'impugnazione costituzionale, nel sistema comunitario, di una misura che replica una normativa esistente in questo o quello Stato membro non sembra, d'altra parte, un pericolo concreto, e, comunque, una spada di Damocle pendente sul corpus della Carta per l'esplicitazione di un "legame" con la legislazione nazionale che ricorre nel testo per la prima volta all'articolo 9 ("Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia"), inserito nel capo II ("Libertà").

I dubbi di Weiler sotto il profilo dell'architettura costituzionale dell'Unione coinvolgono la sua originalità, che verrebbe lesa.

¹⁷⁰ Cfr. J. H. H. Weiler, *I rischi dell'integrazione: deficit politico e fine delle diversità*, Intervista di Anna Loretoni, in Anna Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma, 2001, pp.59-80, p.72, nonché Id., *Diritti fondamentali e confini fondamentali: lo spazio giuridico europeo e il conflitto tra standard e valori nella protezione dei diritti umani*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp.175-217, rif. p.214.

¹⁷¹ Cfr. Id., *Una nuova era del costituzionalismo europeo*, in Id., *ult. op. cit.*, pp.615-640, rif. p.635.

L'ordinamento giuridico di ciascuno degli Stati membri cesserebbe di funzionare, per la tutela dei diritti umani, da laboratorio organico e vivente che può essere, caso per caso, adattato alle e adottato per le esigenze dell'UE da parte della Corte di giustizia in interscambio con le sue controparti nazionali. La Carta – è Weiler per primo a ostentare prudenza – può non bloccare tale processo, ma essa minaccia di favorire una giurisprudenza maggiormente conservatrice e di “raffreddare” il dialogo costituzionale¹⁷².

La sua titubanza è amplificata da Ugo De Siervo, il cui inafferrabile giudizio sulla Carta è simbioticamente unito all'invito a ripensare la sorte delle costituzioni nazionali, prima di giungere a un supremo documento europeo. Ciò che più sta a cuore al docente è complessificare le dichiarazioni sbrigativamente “tranquillizzanti” circa la mancata sovrapposizione di disposizioni della Carta ad altre disposizioni delle costituzioni nazionali. Il primo comma dell'art.51 afferma esplicitamente il primato delle previsioni del testo su tutta l'area del diritto comunitario. «Sembra quindi evidente che una normativa europea che si ispiri o presupponga una delle situazioni soggettive della *Carta*, in ipotesi diversa o con iggente con una libertà costituzionale di un paese aderente all'Unione Europea, introduce nell'ordinamento di quel paese una disciplina che potrebbe essere addirittura illegittima costituzionalmente e che comunque fa sorgere la situazione paradossale della presenza di due diverse discipline “costituzionali”, a seconda delle materie in cui si opera»¹⁷³.

Il riferimento dell'articolo 51 della Carta all'ambito dell'«attuazione del diritto dell'Unione» ne copre uno più limitato della tutela dei diritti dell'uomo, propria dell'ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Questa, ha sottolineato Giorgio Gaja, considera applicabile

¹⁷² Cfr. Id., *Diritti fondamentali e confini fondamentali*, in Id., *ult. op. cit.*, p.215.

¹⁷³ U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della «Carta dei diritti fondamentali»)*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp.258-271, citaz. p.264.

il parametro dell'ordinamento comunitario anche alla condotta degli Stati membri tenuta nel «quadro del diritto comunitario», e quindi oltre le ipotesi di condotta per l'«esecuzione della disciplina comunitaria» alla quale fa invece riferimento, a proposito dell'articolo in oggetto, la nota interpretativa del Praesidium della Convenzione¹⁷⁴, dando così della disposizione una lettura ancor più restrittiva¹⁷⁵.

D'altra parte, avrebbe scarso valore l'obiezione secondo cui la Carta renderebbe al più palesi i diritti e le libertà già esistenti nel sistema europeo, anzitutto perché essa – e qui si rileva un'acuta distanza di De Siervo da Weiler – innova decisamente sia rispetto alle basi costituzionali comuni che allo stesso testo della CEDU¹⁷⁶.

Le critiche di Weiler sono allora più opportunamente da incardinare nella posizione assunta circa la vicenda continentale osservata, esaminata e giudicata nel complesso. La notoria contrarietà a un *riduzionismo istituzionalistico*, all'aggiramento del più grave deficit dell'Unione, quello dell'assenza di una cultura politica democratica, con espedienti “ingegneristici”, si scontra con l'altrettanto notoria diffidenza circa la realizzabilità di uno spazio pubblico europeo¹⁷⁷.

La convinzione che il *forum* autentico della democrazia continuerà a essere costituito dai Parlamenti nazionali e dall'introverso sistema dei media di ogni paese riluce invero come la formulazione di tanti *desiderata* piuttosto che come sforzo diagnostico. Weiler stesso suggerisce questa interpretazione, sollevando dubbi in merito alla natura dello “spazio pubblico”, dimensione politico-culturale la cui più compiuta realizzazione sarebbe quella statunitense. Proprio

¹⁷⁴ Nota del Praesidium, Documento Charte 4473/00, 11-10-2000, Convent 49, pp.45-46.

¹⁷⁵ Cfr. G. Gaja, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. De Siervo (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.211-223, rif. p.217.

¹⁷⁶ Cfr. U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani*, cit., p.265.

¹⁷⁷ Cfr. J. H. H. Weiler, *I rischi dell'integrazione: deficit politico e fine delle diversità*, cit., p.67.

il termine di confronto con il suo inveramento americano spaventa il pluralismo idealizzato da Weiler, nonché la separazione dei poteri, registrata la tendenza di tale spazio ad assumere le sembianze di uno Stato a parte, impegnato in un pernicioso confronto con il suo omologo originario e originale¹⁷⁸.

Non casualmente si riaffaccia il termine “Stato”. È questo l’unico sostantivo che Weiler gradisce declinare al plurale. La malattia europea è infatti provocata dal virus dell’integrazione, che debilita la tutela delle identità separate e con il tempo fa svanire l’enfasi posta a difesa delle diversità, cedendo il passo a un processo di omogeneizzazione che non risparmia neppure le unità periferiche¹⁷⁹. Questione acuminata, in quanto già il tasso d’integrazione attuale permetterebbe di accostare sotto numerosi aspetti l’esperienza dell’UE a quella di uno Stato federale. Paragone ardito quello di Weiler, sul quale si sono appuntati gli aspri rilievi degli autentici eurofederalisti. Ma egli ricorre a tale accostamento proprio allo scopo di difendere la prerogativa essenziale dell’Europa: l’essere un *novum* difficilmente codificabile, inquadrabile entro classificazioni la cui mera evocazione ne tradirebbe le virtù. L’originalità da preservare consiste nel mantenere forti le identità nazionali, “costringendole” a convivere nell’interdipendenza e a ruotare attorno a un nazionalismo liberale, non aggressivo¹⁸⁰. A Weiler il passato interessa poco. Anzi, i richiami a simboli culturali comuni, alla filiazione dalla Grecia, sarebbero da evitare. Forzature di questo tenore hanno lesionato l’anima europea in altre occasioni. La civiltà dell’esperimento europeo deve essere trasmessa dalla libera e consapevole scelta di fare alcune cose insieme, come se si fosse connazionali¹⁸¹. Siamo

¹⁷⁸ Ivi, pp.67-68.

¹⁷⁹ Ivi, p.73.

¹⁸⁰ Ivi, pp.74 e 76.

¹⁸¹ Ivi, p.80. È il patriottismo dei diritti sul quale è ben difficile, secondo Pietro Costa, fare leva affinché esso funga da criterio necessario e sufficiente di identità europea. Cfr. P. Costa, *La cittadinanza fra Stati nazionali e ordine giuridico europeo: una comparazione diacronica*, in G. Bonacchi (a cura di), *op. cit.*, pp.289-326, rif. p.321.

totalmente diversi, rimaniamo gelosi delle nostre identità culturali e *malgrado* ciò sposiamo una prospettiva parzialmente comune.

È il “malgrado” l’elemento cardinale della teoria weileriana, a cui non rinunciare per alcun motivo. Maastricht è servita a riportare il primo piano le diversità, a sancire la fine di quella pavidità prevalsa per anni negli affari europei, che aveva costretto le Comunità a una forzata politica del consenso, trasversale alle divisioni partitiche, causa di un europeismo di maniera della classi dirigenti, caliginose con gli elettorati nazionali su cambiamenti pure rilevanti¹⁸².

Rebus sic stantibus, sorprende che in Weiler resti appena accennata la critica al processo istruttorio della Carta, alle procedure di nomina dei suoi redattori. Eppure è proprio la compressione dell’ampio ventaglio delle culture politiche nazionali imposta dalle procedure di selezione dei membri della Convenzione che ha impedito di mettere a confronto livelli di adesione e idee sul progetto comunitario in grado di oltrepassare la dicotomia euroscettici/eurottimisti. Questa forzata riduzione della complessità, unitamente ai discutibili metodi di lavoro, ha agevolato il confezionamento di un prodotto che «crea almeno sul piano culturale un simbolo unitario, importante per la produzione e la comunicazione d’identità»¹⁸³.

Cerutti rilevò prontamente che la Carta di Nizza avesse segnalato la possibilità di un *compromesso assiologico*, gradino preliminare nell’ascensione verso un patto costituzionale. Lettura “forte”, positiva della vicenda, ma che Weiler non affronta con altrettanta decisione, cercando di smentire qualsivoglia trionfalismo, affidando al lettore della sua prolifica produzione scientifica il giudizio su un qualcosa che viene dipinto come un «esercizio caratterizzato da pretenziosa retorica»¹⁸⁴, un’ode alla democrazia

¹⁸² Cfr. J. H. H. Weiler, *La trasformazione dell’Europa*, in Id., *La Costituzione dell’Europa*, cit., p.172.

¹⁸³ F. Cerutti, *L’identità politica sovranazionale e la costituzione del corpo politico*, Intervista di Anna Loretoni, in Anna Loretoni (a cura di), *Interviste sull’Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, cit., pp.97-119, rif. p.115.

¹⁸⁴ Cfr. J. H. H. Weiler, *Una nuova era del costituzionalismo europeo*, in Id., *La Costituzione dell’Europa*, cit., p.634.

smentita inizialmente dalla mancata integrazione nei Trattati, che avrebbe segnalato una comunicazione di identità affatto unitaria, come ritenuto da Cerutti, ma la saggia pretesa di una sottolineatura delle diversità entro intenzioni politiche comuni che non possono insinuarsi negli articoli della Carta.

Il testo, che secondo Cerutti non può rimanere solo di stampo legislativo (*idem* per la Costituzione), pena il dare implicitamente ragione a Weiler, sempre pronto a ricordare l'esistenza dei Trattati e della giurisprudenza della CGE¹⁸⁵, deve rappresentare l'occasione per altro. La sua valenza non va ridotta a un nucleo immutabile di sviluppi tutti già dati dal testo, ma da questo si devono evincere linee di dispiegamento di un dibattito informato per costringere tutti a formulare ipotesi sul "come" essere governati e in merito a "chi" debba diventare titolare di questi poteri.

Ma tutto ciò non è stato fatto e il seme per la graduale creazione di un'opinione pubblica europea è stato gettato solo in occasione di manifestazioni mondiali che non hanno favorito la trasposizione delle categorie "mobilitanti" in discussioni sui compiti globali dell'Europa.

Diritti fondamentali/diritti umani

La nozione di "diritti fondamentali" risulta scivolosa, talvolta sfuggente. Sorprende la difficoltà riscontrata nel coglierne un'ontologia che la Carta di Nizza sembra dare per scontata. Per attenerci all'impostazione di questo scritto, non si evocheranno sistematicamente tradizioni giuridiche e le loro tortuose complessità storiche. Qualche precisazione risulta tuttavia indispensabile, muovendo dalle prospettive analitiche nel cui alveo si situano le fertili ricerche di Ferrajoli e di Luhmann.

Che il radicalismo del giurista italiano non goda di unanime

¹⁸⁵ Cfr. F. Cerutti, *L'identità politica sovranazionale e la costituzione del corpo politico*, cit., pp.113-114.

apprezzamento è testimoniato indirettamente dai rilievi mossi da Sergio Dellavalle, la cui impalcatura politico-giuridica non ci sembra, ciononostante, né distanziarsi troppo dall', né erodere la solidità dell', impianto di Ferrajoli, divergendo al prezzo di alcuni fraintendimenti, del forzoso rimando a un paradigma comunicativo habermasiano innervato di un'eredità storica che, invece, Ferrajoli intende adeguare, senza compulsioni liquidatorie, all'odierna natura della democrazia costituzionale. Vediamo più da presso.

Assunta come punto di partenza la *Déclaration* del 1789, per diritti, argomenta Dellavalle, si intendono da un lato le pretese che ogni essere umano può avanzare, in qualsiasi luogo, per il solo fatto di essere tale, dall'altro i titoli che gli vengono riconosciuti in quanto membro di una determinata collettività politica. La prima condizione delinea i *diritti umani*, la seconda i *diritti del cittadino*¹⁸⁶. Luigi Ferrajoli tenta di aggirare proprio tale dogmatismo, ossia la formulazione di una definizione eccessivamente piegata a riferimenti normativi di ordinamenti concreti, contemporanei o pregressi. Con af ato giuspositivista disposto a farsi equivocare per robusto giusnaturalismo insensibile alla concreta evoluzione del diritto in contesti nazionali e internazionali, egli ha proposto una definizione *teorica*, puramente *formale o strutturale*, di “diritti fondamentali”, che conviene riportare per intero:

sono “diritti fondamentali” tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a “tutti” gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire; inteso per “diritto soggettivo” qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.246.

¹⁸⁷ L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, «Teoria politica», n.2/1998, pp.3-33, citaz. p.3. Le tesi espone nella rivista erano precedentemente state elaborate in vari contributi, tra i quali si segnala *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*,

La definizione è *teorica* in quanto, pur essendo stipulata con riferimento ai diritti fondamentali positivamente sanciti da leggi e costituzioni negli odierni regimi democratici, sorvola sulla circostanza di fatto che tali diritti siano formulati in carte o in leggi fondamentali¹⁸⁸. È *formale* nel senso che prescinde dalla natura degli interessi e dei bisogni tutelati con il loro riconoscimento quali diritti fondamentali, e si basa unicamente sul carattere universale della loro imputazione¹⁸⁹. Posto che oggi sono la cittadinanza e la capacità di agire le sole differenze di status che ancora delimitano l'uguaglianza delle persone umane, egli ha ripetutamente proposto di fondare due grandi divisioni tra i diritti fondamentali, che arricchiscono il quadro epistemologico tracciato da Dellavalle e che, senza rendere il proprio il contributo alla cultura giuridica avulso da qualche oscillazione contraddittoria, risultano un efficace tentativo di favorire una percezione e condivisione sociale dei diritti come vincolanti tesa a concretizzare l'auspicio di Ronald Dworkin, condensato nella formula "prendere i diritti sul serio"¹⁹⁰.

La proposta di Ferrajoli si incardina sulla separazione tra diritti della personalità e diritti di cittadinanza, spettanti rispettivamente a tutti o ai soli cittadini, su un versante; e su quella tra diritti primari (o sostanziali) e diritti secondari (o strumentali o di autonomia), spettanti rispettivamente a tutti o alle sole persone capaci di agire, sull'altro¹⁹¹. Incrociando le due distinzioni otteniamo quattro classi di diritti:

- 1) i *diritti umani*, che sono i diritti primari delle persone, spettanti indistintamente a tutti gli esseri umani, come per esempio (in base alla Costituzione italiana) il diritto alla vita

Laterza, Roma-Bari, 1994, pp.263-292. Sono state successivamente riproposte in numerosi saggi, tra cui menzioniamo *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, in P. Comanducci - R. Guastini (a cura di), *Analisi e diritto 2002-2003. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2004, pp.331-350, rif. p.333.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Ivi*, p.4.

¹⁹⁰ Cfr. R. Dworkin, *Prendere i diritti sul serio* (1977), il Mulino, Bologna, 1982.

¹⁹¹ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., p.5.

e all'integrità della persona, la libertà personale, la libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero, il diritto alla salute e quello di istruzione;

- 2) i *diritti pubblici*, che sono i diritti primari riconosciuti ai soli cittadini;
- 3) i *diritti civili*, che sono diritti secondari ascritti a tutte le persone umane capaci di agire;
- 4) i *diritti politici*, che sono quelli secondari riservati ai soli cittadini capaci d'agire¹⁹².

La tipologia dei diritti fondamentali operata in base alla definizione iniziale connota i diritti fondamentali secondo parametri che permettono di riconoscere la loro esistenza, nell'universo giuridico occidentale, sin dalla tradizione romanistica, pur se per la maggior parte limitati a classi assai ristrette di soggetti. Sono sempre state le tre identità – di persona, di cittadino e di capace d'agire – a fornire, nella straordinaria varietà delle discriminazioni di sesso, di etnia, di religione, di censo, di classe, di istruzione e di nazionalità con cui volta a volta esse sono state definite, i criteri dell'inclusione e dell'esclusione degli esseri umani tra i titolari dei diritti e quindi della loro uguaglianza e disuguaglianza¹⁹³. Su queste basi, Ferrajoli ha elaborato quattro tesi, tutte reputate essenziali per una teoria della democrazia costituzionale. Rilevante in particolare la terza, che riguarda l'odierna natura sovra-nazionale dei diritti fondamentali, che con nettezza ri-ette quella di «sottoclasse» dei diritti di cittadinanza, laddove Dellavalle, rimanendo aderente alle vicende del costituzionalismo, ha accostato il conferimento dei diritti di cittadinanza a quello dei diritti umani, ben guardandosi, ovviamente, dal valutarli orizzontalmente in prospettiva qualitativa, ma in fondo ammettendo l'impossibile sussunzione dei primi nei secondi in virtù della cardinalità dello Stato-nazione nella determinazione delle forme di interazione che ci legano ai nostri simili e che pendolarizzano il perseguimento dei fini della pace,

¹⁹² Ivi, pp.5-6.

¹⁹³ Ivi, p.6.

dell'uguaglianza tra una dimensione universale e una particolare, spesso multifaccettata in maniera direttamente proporzionale alle articolazioni locali dello Stato¹⁹⁴.

Ferrajoli respinge tale approccio in nome del medesimo realismo sul quale esso pretende di fotografare una transizione che, concedendo sia ancora *in fieri*, appare lungi dall'essere conclusa. Egli non intende fare leva sulla definizione di diritti fondamentali riportata per istituire un nesso di "razionalità strumentale" tra questi e i fini della tutela dei più deboli in quanto persone umane delle quali proteggere appieno il valore della vita e della dignità. Attraverso un approccio alla globalizzazione impegnato a rilevare gli effetti prodotti sulle canoniche articolazioni del diritto, Ferrajoli, con una buona dose di precettività, indica la sorte dei diritti fondamentali nel loro pieno riconoscimento all'interno delle costituzioni nazionali indipendentemente dalla cittadinanza, giacché l'essere ormai stati formulati in convenzioni internazionali recepite dai supremi documenti o comunque sottoscritte dagli Stati, svincolano i diritti fondamentali dalla loro intima connessione con requisiti di cittadinanza, in un contesto mondiale che istituisce interazioni alle quali sarebbe anacronistico rispondere mediante chiusure nazionali¹⁹⁵.

In un volume meritatamente celebre, Norberto Bobbio tracciò la storia del costituzionalismo in termini di progressivo allargamento della sfera pubblica dei diritti, che vennero pertanto divisi in "generazioni"¹⁹⁶. Come ribadisce Ferrajoli, la storia del costituzionalismo è sociale e politica, dato che nessun diritto è mai calato dall'alto, ma tutti sono stati conquistati in seguito a rotture istituzionali: la rivoluzione americana e quella francese sono il prologo della vicenda contemporanea, ancora non conclusa. Ma tale storia non può essere ricostruita declinandoli nazionalmente, poiché parte integrante risulta essere l'estensione, sia pure embrionale,

¹⁹⁴ Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.247.

¹⁹⁵ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., p.7.

¹⁹⁶ Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

del paradigma costituzionalistico al diritto internazionale. Con l'istituzione dell'ONU, per esempio, si è concretizzato il dissolvimento dell'*ancien régime* internazionale nato nel 1648 a Westfalia e che, nonostante contributi filosofici e politici, aveva per secoli faticato a imprimere una svolta universalistica, fino alla tragedia delle due guerre mondiali che hanno insanguinato il secolo degli eccessi.

La creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ha contribuito a una profonda revisione delle relazioni internazionali e ha favorito l'universalizzazione dei diritti che sormonta la citata terza tesi del Ferrajoli.

Vi è però un'ampia parte della filosofia politica contemporanea che misconosce quest'approdo, poiché continua a rifarsi a Thomas Marshall, al suo saggio del 1950, *Citizenship and Social Class*¹⁹⁷, nel quale egli appiattì sulla cittadinanza (sia pure con intenti allora blandamente progressisti) il variegato insieme dei diritti fondamentali, da lui classificati in diritti civili, politici e sociali, tutti chiamati, indistintamente, *diritti di cittadinanza*, entrando in evidente contraddizione tanto con le costituzioni del secondo dopoguerra, quanto con la Dichiarazione universale dei diritti del 1948¹⁹⁸.

Ferrajoli intravede nell'affondo conservatore il tentativo di rilanciare l'approccio marshalliano – con i limiti che oggi sarebbero insopportabilmente regressivi –, esplicitatosi nella negazione dell'universalità dei diritti fondamentali, per condizionarne il godimento ai soli cittadini. Subordinando l'intero catalogo dei diritti al requisito della cittadinanza, indipendentemente dal fatto che quasi tutti i diritti, eccettuati quelli politici e taluni di quelli sociali, sono attribuiti dal diritto positivo – sia statale che internazionale – a tutte le persone e non già ai soli cittadini, si è in realtà cercato di rispondere sotto il profilo normativo al malessere manifestato nei

¹⁹⁷ Cfr. T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), UTET, Torino, 1976.

¹⁹⁸ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., pp.17-18.

paesi benestanti contro il fenomeno delle immigrazioni di massa. Agli esodi che fanno del continente europeo una terra agognata da popolazioni che sfuggono alla miseria e alle guerre, ribaltando la storica direzione dei flussi migratori, la risposta imperniata sul binomio *law and order* individua nella categoria della cittadinanza il baluardo dietro il quale proteggere un egoismo alle prese con una ristrutturazione capitalistica che opera soprattutto nel mercato del lavoro, agendo diagonalmente per scalfirne le tutele, apostrofate come “rigidità”. Se dunque nel 1950 l’affresco di Marshall poteva avere un senso, ben più difficile risulta giustificare i motivi profondi della sua riscoperta oggi. Di fronte alla parallela crisi dello Stato nazionale e della sovranità statale, a cui la cittadinanza è connessa, declinare i diritti fondamentali in termini puramente statalistici appare un azzardo astorico.

La democrazia costituzionale e il progetto di un costituzionalismo mondiale sono due conquiste del Novecento giunte a un differente livello di realizzazione, ma attualmente entrambe solcate da una crisi dovuta all’obsolescenza dei loro elementi comuni.

Ferrajoli ha individuato due ordini di ragioni della crisi: uno di carattere *soggettivo* e uno mosso da fattori *oggettivi*. Il primo, prettamente politico, registra la vocazione crescente all’illegalismo di tutti i poteri, privati e pubblici, confortata dal trionfo delle ideologie liberiste sul terreno economico, plebiscitarie e populiste su quello istituzionale, le une e le altre contrarie ai limiti e ai vincoli garantisti propri del costituzionalismo democratico¹⁹⁹. Tra i fattori *oggettivi* di crisi viene annoverata la dislocazione di quote crescenti di poteri e funzioni pubbliche, tradizionalmente riservate agli Stati, al di fuori dei loro confini nazionali, nonché il collasso della legalità, innanzitutto di quella ordinaria, per effetto dell’inazione legislativa, sebbene siffatta impostazione, che tende ad addebitare al titanismo di un meccanismo di tecnica e scienza giuridica che soffoca la capacità

¹⁹⁹ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, cit., p.343.

umana (del politico-legislatore) di controllarne la smisurata crescita, lascia il lettore esterrefatto, essendo il Nostro, con nitore e vigore sconosciuti a tanti suoi colleghi, in prima fila nel ricordare che nei processi in atto non c'è nulla di naturale né di necessario²⁰⁰.

L'Unione Europea offre un compiuto esempio della dislocazione della sovranità in sedi sovra-nazionali alla quale non possono sottrarsi neppure i paesi più oridi. Al tempo stesso, la crescita delle interdipendenze e insieme delle disuguaglianze tra paesi ricchi e paesi poveri e i fenomeni di migrazione e globalizzazione ci avvertono che stiamo avviandoci verso una lievitante integrazione mondiale. Dipende anche dal diritto se si svilupperà all'insegna dell'oppressione e della violenza o piuttosto della democrazia e dell'uguaglianza. In tali condizioni, la categoria della cittadinanza rischia di prestarsi a fondare un'idea regressiva e nei tempi lunghi illusoria della democrazia in un paese solo, o meglio nei nostri opulenti paesi occidentali, a prezzo della non-democrazia nel resto del mondo. Con il risultato di una definitiva squalificazione dei diritti fondamentali e del modello di democrazia rappresentativa, la cui credibilità è interamente legata al loro proclamato universalismo²⁰¹, negli ultimi anni diventato non a caso bersaglio di critiche dedite a rilevare la discrepanza tra obiettivi proclamati, pretese di export ed effettività della loro concessione e del loro rispetto.

Nella Carta dei diritti non si rintraccia l'approccio del Ferrajoli, giacché i suoi estensori hanno preferito aggrapparsi a una tradizione costituzionalistica maggiormente consolidata. Il suo pregio consiste tuttavia nell'aver preso posizione sia sul versante dei diritti universali che di quelli da attribuire ai cittadini, risultando addirittura, come notato da Dellavalle, più generosa nei primi che nei secondi²⁰². La ragione è intuitiva: nel testo si sono compiuti marginali avanzamenti oltre le insufficienze del concetto di cittadinanza così come fino ad allora delineato dai Trattati. In particolare, è mancata

²⁰⁰ Ivi, pp.343 e 350.

²⁰¹ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., p.19.

²⁰² Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.259.

l'affermazione della specificità della cittadinanza europea come fondamento normativo democratico del potere degli organismi comunitari, riproducendo anche da questa angolatura i limiti inerenti a un'analisi di tale potere quale potere specifico, non derivante dal potere politico degli Stati membri eppure, secondo la nostra interpretazione, non in grado di affrancarsi del tutto da essi fino al momento in cui non vi sarà un'esplicita pronuncia dei *demos* europei in tal senso, evento che verosimilmente coinciderebbe con la formazione di uno Stato federale, risultando il già illustrato esito di una "Costituzione senza Stato" insufficiente a sciogliere ogni possibile riserva.

Propositivamente polemico l'ostentato ricorso all'espressione "diritti umani", alla quale si appoggia Weiler nella sua analisi della Carta. Nel giudicare la tutela giuridica dei diritti umani da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee uno dei risultati più importanti conseguiti da tale organo (nonché il segno più evidente della natura costituzionale dell'ordinamento giuridico comunitario)²⁰³, il giurista d'oltreoceano ha puntato l'indice contro l'elusione di una scelta a favore di una *politica per i diritti umani*. Questa sarebbe, a suo parere, la vera omissione della Comunità e la Carta si presenta come un deliberato escamotage per non realizzare la tutela dei diritti.

L'Unione non ha bisogno di un superiore numero di diritti sul proprio elenco o di più elenchi di diritti. Ciò di cui ha maggiore necessità è un insieme di programmi e uffici per rendere i diritti qualcosa di reale e non soltanto un divieto che i giudici possono far rispettare²⁰⁴. Il ricorso all'esempio della politica della concorrenza, che dà corpo a disposizioni normative attraverso un'Autorità dotata di strumenti per rendere efficace la volontà antitrust dell'Unione, avvicina tale aspetto dell'analisi weileriana a quella dello scomparso Louis Favoreu, per anni impegnato nel tentativo

²⁰³ Cfr. J. H. H. Weiler, *Diritti fondamentali e confini fondamentali*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., p.175.

²⁰⁴ Ivi, p.216.

di rispondere in modo convincente all'interrogativo inerente al *chi* siano i beneficiari della tutela dei diritti, ma anche al quesito che pretende di individuare *contro chi* debba rivolgersi la salvaguardia. Le risposte variano a seconda del valore che si attribuisce alla Carta. Sono legate, cioè, alla sua efficacia giuridica. Alle spalle di questa condizione si ritrova infatti l'approccio di diritto internazionale scelto da Favoreu. La dicotomia è chiaramente tracciata: se i diritti della Carta rimangono non giustiziabili, essi si riconfigurano come diritti umani. Diventano fondamentali soltanto se risultano oggetto di una garanzia giuridica²⁰⁵.

Coincidente sotto parecchi aspetti con le posizioni di Weiler e Favoreu, che negano gli automatismi e le susseguenti coincidenze rilevate da Ferrajoli tra diritti fondamentali e diritti umani, anche quella, caustica come sempre, di Danilo Zolo, implacabile nell'esigere regole per il superamento delle tensioni e delle antinomie provocate da un testo che appare «l'esito di sommari aggiustamenti politico-burocratici, anziché di un'ampia ricerca collettiva, impegnata a mettere a frutto le energie sociali, le risorse intellettuali e le competenze specialistiche di cui pure l'Europa è eccezionalmente ricca»²⁰⁶.

Così come Weiler denuncia il surplus di diritti di cui godono gli europei, Zolo nutre riserve circa il "valore aggiunto" della Carta, nel senso che i suoi contenuti normativi si sovrappongono, apportando solo minute modifiche, a quelli già presenti nei Trattati, nella CEDU, nelle Costituzioni dei singoli Stati europei. E tale perplessità si rafforza ulteriormente se si tiene conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee, nonché di quelle nazionali²⁰⁷.

La Carta dei diritti rappresenterebbe insomma un orpello del quale non si nutriva alcuna esigenza. Peggio ancora, qualora

²⁰⁵ Cfr. L. Favoreu, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp.247-257, rif. p.248.

²⁰⁶ D. Zolo, *Una "pietra miliare"?*, «Diritto pubblico», n.3/2001, pp.1011-1030, citaz. p.1021.

²⁰⁷ Ivi, p.1014.

ci si disponga a un'analisi disincantata del lavoro condotto, non si può fare a meno di rilevare che si sia persa l'occasione per mettere ordine nella moltitudine dei diritti chiamati "fondamentali". La loro estensione «all'infinito» solleva, secondo Zolo, un'incontestabile aporia: «se tutto è fondamentale, niente è fondamentale»²⁰⁸.

È peraltro intuitivo che i diritti fondamentali non possono essere tutti uguali – di peso normativo equivalente –, perché essi si trovano spesso in tensione gli uni con gli altri, quando non risultano addirittura del tutto incompatibili tra loro. L'esempio più evidente intercorre fra i diritti di libertà e quelli patrimoniali, da una parte, e i diritti sociali, ispirati al valore dell'uguaglianza, dall'altra²⁰⁹. «Per rendere possibile l'applicazione concreta di tutti i diritti che si pretendono "fondamentali" sarebbe dunque necessario fissare regole per il superamento delle tensioni e delle antinomie sulla base di espliciti criteri gerarchici che stabiliscano gradi diversi di "fondamentalità"»²¹⁰.

Soluzione che ci lascia parzialmente interdetti, tanto più che viene giustificata come tentativo di liberare la tesi dell'*indivisibilità* e *universalità* dei valori che stanno alla base della dottrina dei diritti dalla sua origine polemica, risalente alla contrapposizione cercata dalle potenze occidentali, durante la seconda conferenza delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, svoltasi a Vienna nel 1993, contro la tesi dei paesi guidati da Cina e Cuba, che rivendicavano la priorità dei cosiddetti "diritti collettivi" rispetto a quelli individuali²¹¹. L'argomentazione di Zolo si fa convincente con il sostanziale riconoscimento della fondatezza dei dubbi avanzati da quei paesi che rilevano l'assenza di conferme sul piano teorico del postulato dei diritti umani e che, soprattutto, riscontrano la mancata intenzione della Carta di stilare un elenco dei diritti delle "persone". Tale operazione avrebbe dato prova di coerenza²¹² e avrebbe fugato anche

²⁰⁸ Ivi, p.1021, nonché A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., p.119.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Ivi, p.1022.

²¹¹ Ivi, p.1023.

²¹² Ivi, p.1025.

le perplessità suscitate dall'arbitrarietà della selezione di alcuni quali "nuovi diritti" meritevoli di tutela, non potendosi dire, con il crisma dell'ufficialità, che le scelte effettuate ritenessero premesse teoriche sviluppate in dibattiti verbalizzati, e rimanendo il sospetto che anche i limiti stessi di alcune disposizioni, come il divieto di clonazione riproduttiva (art.3, c.2), siano tutt'al più compromessi al ribasso, attraverso l'ufficiosità dei quali i convenzionali si sono assunti la responsabilità di proteggere alcune aspettative sociali, ignorandone altre.

Comunque, la contrastata vicenda della genesi e della vita di tale documento ha fatto riaffiorare qualche dubbio sulla volontà di sottomettere anche gli organi comunitari al rispetto dei diritti fondamentali. Sebbene sia una locuzione ignota alle Dichiarazioni del Settecento, alla Carta della Nazioni Unite (salvo che nel Preambolo) e alla Dichiarazione universale del 1948, essa si è lentamente affermata in Europa, quasi a testimoniare la progressiva consonanza in campo giuridico dei popoli europei²¹³. È il termine tedesco *Grundrechte* a indicare, con formula sintetica, quel complesso di diritti che nel corso della storia, e soprattutto degli ultimi due secoli, sono stati in vario modo garantiti o protetti da apposite dichiarazioni (o "Carte"), generalmente dotate di rilievo costituzionale nell'ambito degli ordinamenti giuridici dei paesi in cui esse sono state adottate²¹⁴.

Quel che in italiano designa l'espressione "diritti fondamentali" figurava già nel 1919 nella Costituzione finlandese e in quella di Weimar. Tornò nel 1949 con il Grundgesetz e la sua europeizzazione completa è stata favorita dalla Costituzione portoghese del 1976 e da quella spagnola del 1978²¹⁵.

Nel supremo documento italiano l'espressione compare soltanto all'articolo 32, ove è associata alla salute, lasciando quasi

²¹³ Lo rileva S. Senese, *La protezione internazionale dei diritti fondamentali*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.493-522, rif. p.493.

²¹⁴ Cfr. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p.23.

²¹⁵ Cfr. S. Senese, *op. cit.*, p.494.

sempre spazio alla categoria dei diritti costituzionali “inviolabili”, risultando questo aggettivo utilizzato nell’art.1 della Carta di Nizza per riferirsi alla “dignità umana”.

Si noti per inciso che la qualifica “inviolabili” attribuita da talune costituzioni a certi diritti costituzionali ha favorito la prospettazione della tesi secondo la quale esisterebbe un nucleo di principi “supremi”, intangibili anche nell’evenienza di revisioni costituzionali realizzate attraverso procedure corrette. Tale immodificabilità giuridica assume il carattere della “assolutezza” soltanto in relazione all’ipotesi di revisione *legale* della Costituzione, giacché non può escludersi che un ordinamento giuridico venga rovesciato in forme *extralegali*. Circoscrivendo questa impostazione dottrinale alla Costituzione italiana, le basi di riferimento sono state individuate negli articoli 2 (riconoscimento da parte della Repubblica dei diritti inviolabili dell’uomo) e 139 («La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»)²¹⁶.

Per di più, Pace ha spiegato che il procedimento di revisione costituzionale è posto a garanzia dell’assetto costituzionale, della rigidità costituzionale (e non ne è a fondamento!)²¹⁷. Ciò renderebbe edotti sul perché mai la presenza di limiti sostanziali alla revisione costituzionale (es. l’art.139) sia funzionale alla natura stessa della costituzione, nel senso di quasi voler indicare una buca di *extralegalità* che possa far ritenere che la revisione con la quale si intenda invece rivedere la Carta suprema ove consentito e al fine di adattarla alle mutate esigenze sociali si collochi in una cornice di legalità che aiuta a dare conto della previsione, nel testo costituzionale, di un procedimento di revisione. Con tale espediente si è rimediato alla fragilità politica delle costituzioni scritte, per le quali altrimenti ogni modificazione sarebbe stata *extralegale*, compromettendone persino la legittimità e determinandone, appunto, la fragilità²¹⁸. E comunque, la costituzione che non preveda possibilità di modifiche,

²¹⁶ Cfr. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., pp.65-66.

²¹⁷ Cfr. A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, CEDAM, Padova, 1996².

²¹⁸ Ivi, p.90.

che sia giuridicamente *iperrigida*, «pretende dal legislatore ordinario una “prestazione” politicamente impossibile: l’eterna conformità a costituzione degli atti da esso approvati, il che – per quanto “elastiche” possano essere le disposizioni costituzionali – non potrà non incontrare un momento e un punto di rottura»²¹⁹.

Il procedimento di revisione costituzionale e l’ulteriore garanzia del sindacato giurisdizionale non possono tuttavia impedire che la costituzione venga modificata *in toto*, cancellata, sospesa. In tal caso – ci sembra questo il messaggio più profondo del Pace – essa sarebbe comunque riuscita a costringere i suoi violatori a esplicitare la rottura del ciclo della legalità, manifestando l’intenzione di aprirne un altro, di altra legalità²²⁰.

Salvatore Senese avverte che quella di *diritti costituzionali inviolabili* è una categoria alquanto controversa e suggerisce di virare in direzione dei diritti fondamentali nella protezione dei diritti umani, categoria – la loro – assai più feconda a livello dogmatico. In tale cornice, «essa designa i cosiddetti “diritti umani essenziali” o “diritti essenziali della persona umana”, in relazione ai quali i più importanti accordi internazionali in materia escludono qualsiasi possibilità di deroga o di sospensione persino durante lo stato d’eccezione proclamato a seguito di grave crisi dell’ordine o della sicurezza pubblici; stato d’eccezione che, invece, in linea generale legittima la sospensione o la deroga dei diritti soggettivi che pure il patto o la convenzione internazionale impongono di garantire»²²¹.

Sulla scorta della citata posizione di Ferrajoli, la proposta avanzata consiste nell’adoperare la locuzione *diritti umani fondamentali*, riconosciuto ormai un utilizzo dell’espressione “diritti umani” che in ambito diplomatico, internazionale, ha un significato che eccede il suo formale utilizzo, soprattutto in quanto la loro violazione è reputata lesiva della pace mondiale. Certo, se tale eccedenza di significato fosse esplicitata, sarebbe un rimarchevole

²¹⁹ Ivi, p.87.

²²⁰ Ivi, p.91.

²²¹ Cfr. S. Senese, *La protezione internazionale dei diritti fondamentali*, cit., p.495.

successo. Ma per il momento rappresenta un notevole traguardo aver superato l'aporia e la lacuna che hanno contrassegnato la positivizzazione dei diritti umani fondamentali che prese l'avvio con la Dichiarazione universale del 1789²²². L'*aporia* atteneva alla nozione stessa di diritti umani, nata con un intrinseco carattere di universalità (*homo universalis*), derivante dalla filosofia umanistica, dalla tradizione giudeo-cristiana, dal cosmopolitismo dell'Impero romano e che tuttavia erano stati positivizzati solo nel quadro dello Stato-nazione, in cui il potere politico non riconosce i diritti a tutti gli esseri umani, ma soltanto a quelli che hanno siglato il contratto sociale: i cittadini. La Dichiarazione del 1789 sembrava aver coscienza del problema, poiché attribuiva la maggior parte dei diritti all'uomo, ma questo doveva poter giuridicamente (oltre che di fatto) accedere al territorio dello Stato vincolatosi in tal senso; o, comunque, doveva trovarsi sottoposto alla sovranità di tale Stato. Il che era escluso per la maggioranza degli esseri umani²²³.

La *lacuna* riguardava la limitazione dei diritti fondamentali ai soli diritti civili e politici senza alcun cenno a quelli sociali. Fu una lacuna che si aggravò nei paesi che conobbero la rivoluzione industriale e nei quali esplose, di conseguenza, la questione sociale. Il riverbero più forte delle rivoluzioni del 1848 in tutta Europa si ebbe nella Costituzione francese del 4 novembre.

Nel ventesimo secolo, dopo la Rivoluzione russa e il termine della Grande Guerra, la novità più rilevante fu la Costituzione di Weimar, nella quale venne inclusa una serie di diritti fondamentali di natura sociale. Ma la sfortunata esperienza della Repubblica tedesca e la tragedia della Seconda Guerra Mondiale rimandarono alle Carte supreme del 1946-'49, di matrice liberaldemocratica, un armonico confronto con quella che stiamo definendo con Senese "lacuna". Ed effettivamente tutte le nuove Costituzioni, pur se con tecniche diverse, inclusero i diritti sociali tra quelli fondamentali tutelati.

²²² Ivi, p.509.

²²³ Ivi, pp.509-511.

Vi è una radicata opinione che, con riferimento alla Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, sostiene che tale testo non garantisca i diritti fondamentali di natura sociale, ma che enunci il principio secondo il quale la Repubblica è uno Stato democratico e sociale. I beni alla cui tutela sono rivolti i diritti fondamentali sociali non verrebbero garantiti attraverso l'attribuzione al singolo consociato di diritti a prestazioni o diritti di partecipazione a un utile sociale, ma attraverso una finalizzazione dell'azione dei pubblici poteri a operare secondo una valutazione discrezionale sindacabile, eminentemente in sede politica, alla stregua del risultato. Le conclusioni di tale scuola interpretativa non persuadono Senese²²⁴, ma certamente il Grundgesetz, al pari dei documenti coevi, pose un vincolo d'indivisibilità tra tutti i diritti umani, già affermato con nettezza l'anno precedente nella Dichiarazione universale. L'aporia e la lacuna vengono sostanzialmente superate, anche se non sono in seguito mancati momenti di crisi non soltanto della positivizzazione dei diritti fondamentali, ma persino della loro indivisibilità, tanto più nelle relazioni internazionali.

Anche in considerazione di quanto brevemente ricostruito, l'interpretazione che della Carta fornisce Senese può prendere davvero le mosse dal Preambolo, nel cui testo compare una significativa consapevolezza.

L'«unione sempre più stretta» segnala la presa d'atto che soltanto in un ambito più vasto dello Stato-nazione possono oggi essere assicurate le condizioni per la coesione sociale dei singoli paesi e per il mantenimento e lo sviluppo dei loro ordinamenti democratici. Aver riaffermato nel Preambolo di un documento frutto di un lavoro nel quale si sono replicate tutte le ambiguità che ancora investono l'Unione, l'indivisibilità dei valori che sono alla base dei diritti fondamentali civili, politici, sociali, economici e culturali che il testo riconosce, rende la Carta di Nizza un imprescindibile riferimento per un dibattito, non ristretto ai soli specialisti, lungi dal

²²⁴ Ivi, p.514.

concludersi in tempi brevi e ricorrendo a regole e precetti inadatti a fronte dell'esigenza di un'originale *governance* mondiale²²⁵.

I diritti fondamentali nell'interpretazione di Luhmann

Si colloca in una prospettiva diversa la ricerca di Niklas Luhmann, autore di un lavoro cardinale sul tema dei diritti fondamentali, la cui prima edizione apparve in Germania nel 1965²²⁶.

Il funzional-strutturalismo del sociologo tedesco continua a costituire un'inesauribile fonte di ricerca e dibattito, perché rappresenta i diritti fondamentali come *istituzioni*, cioè un complesso di reali aspettative di comportamento, che sono attualizzate nel contesto di un ruolo sociale e che possono, comunque, contare su un consenso diffuso. Intento dello scomparso cattedratico fu sempre quello di disancorare i diritti fondamentali dalla costituzione, nella consapevolezza che il verificarsi di tale evento fosse l'unico espediente per non sottrarli alla discussione, per non ridurli a una trattazione dogmatica come valori inviolabili, conferendo loro una consacrazione morale. Egli intese aprire lo sguardo su altre possibilità, mediante un approccio sociologico che trattasse tali santuari come *variabili*, così da trovare il senso della loro realtà nelle condizioni della loro sostituibilità, senza cercare la sicurezza della conoscenza in concetti supremi, immutabili, ma attraverso l'osservazione della struttura di un ambito di possibili variazioni²²⁷. Esplicito ripudio dell'equivalenza tra diritti fondamentali e "diritti umani eterni", validi in ogni luogo e in qualsiasi epoca.

Ma la posizione teorica luhmanniana non va confusa con prospettive "comunitaristiche" né scettiche sulla portata universalistica dei diritti fondamentali, che pure sono emerse nella

²²⁵ Ivi, p.521.

²²⁶ Cfr. N. Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione* (1999), Cura e introduzione di Gianluigi Palombella e Luigi Pannarale, Dedalo, Bari, 2002.

²²⁷ Ivi, p.39.

discussione scientifica degli ultimi anni. Se i diritti fondamentali vengono attualmente compressi tra l'incudine dell'universalismo e il martello del localismo, tale contesa si colloca su un piano irriducibile a quello su cui si pose Luhmann²²⁸. In lui non è sempre prevalsa la volontà di spiegare l'esistenza di dispositivi giuridici richiamati come diritti in termini diversi sia da quelli della dogmatica (giuridica) sia da quelli dell'etica filosofica. Il carattere istituzionale dei diritti fondamentali si configura ben altrimenti che come "localismo" testimoniato da una rivendicazione delle radici "particolaristiche" (occidentali, europee, ecc.) della sostanza dei diritti, indicando piuttosto le proprietà funzionali del dispositivo normativo che i diritti rappresentano. Senza con ciò distaccare il contenuto di valore, la profondità di senso che i diritti fondamentali trascinano, dalla nuda prestazione "tecnocratica" che nei sistemi sociali a tali diritti deve essere attribuita.

La rappresentazione "istituzionale" di Luhmann ha cercato dunque di temperare quell'af ato giusnaturalistico tipico dei diritti che divengono, o pretendono di essere, "fondamentali", con la consapevolezza del loro dare corpo a una realtà intrinsecamente complessa, in cui si concentrano questioni "vitali" poste al "sistema" dall'esterno.

Affrontando i *Grundrechte*, l'ipotesi della ricerca di Luhmann è che essi si siano affermati nelle società caratterizzate da un elevato livello di complessità e, conseguentemente, da una differenziazione di tipo funzionale.

In età moderna si è consumata la scissione tra individuo e società e si è affermata la differenziazione tra sfera religiosa, politica, sociale ed economica, con la conseguente distinzione tra verità, diritto e morale. In essa, al fine di rendere sopportabile l'aumento della complessità, i processi formatori di senso, su cui si fondavano le interpretazioni ultime del mondo, non possono più essere istituzionalizzati al livello della società complessiva, ma

²²⁸ Come hanno opportunamente sottolineato G. Palombella – L. Pannarale, *Introduzione all'edizione italiana*, in N. Luhmann, *op. cit.*, pp.5-35, rif. p.12.

sono delegati a sottosistemi parziali, relativamente ben definiti e aventi funzioni particolari, così da poter garantire una più elevata prestazione²²⁹.

La funzione dei diritti fondamentali, di ognuno dei quali l'autore si occupa dettagliatamente nell'opera²³⁰, consiste dunque nel mantenimento di un potenziale sociale di differenziazione, nella stabilizzazione di una struttura sociale differenziata. Vi è infatti una persistente preoccupazione in Luhmann: impedire che la sfera della personalità individuale, quella della socializzazione, così come il sistema economico, subiscano eccessive ingerenze da parte del sistema politico, che ne minino la specificità della funzione, vale a dire la de-differenziazione.

Il problema sollevato da Luhmann è insieme terribilmente lineare e complesso. Posto che lo Stato è un complessivo e specifico sistema di azione per la produzione di decisioni vincolanti, proprio in quanto "sistema" che segue imperativi interni, orientamenti funzionali propri, esso non persegue obiettivi necessariamente convergenti con la protezione dei diritti, e pertanto corre sempre il rischio di mettere in pericolo le condizioni che consentono agli individui di autorappresentarsi come persone. In modo particolare possono venir compromesse le opportunità dell'autorappresentazione personale nelle sue condizioni *esterne* (le libertà)²³¹. Il legame dei diritti di libertà con il diritto fondamentale allo sviluppo della personalità, garantito dalla dignità e autonomia dei soggetti della comunicazione sociale, è, dunque, soltanto un aspetto, bilanciato da molti altri, che conduce all'individuazione di *un uso multifunzionale dell'istituzione dei diritti fondamentali in un ordine sociale differenziato*²³².

I diritti fondamentali servono a stabilizzare, in giunture critiche, la distanza del sistema politico da quei processi sociali

²²⁹ Ivi, p.14. Esito che, richiedendo la scomparsa del soggetto, attira la critica di P. Barcellona, *Il suicidio dell'Europa*, cit., pp.102-103.

²³⁰ In particolare dal Capitolo quarto a quello ottavo, pp.99-273.

²³¹ Cfr. G. Palombella – L. Pannarale, *Introduzione*, cit., p.20.

²³² Ivi, p.22.

che rendono possibile la differenziazione e a evitare che siano integrati politicamente, equiparando di conseguenza ordine politico e ordine generale. «Poiché il sistema politico non riesce da solo ad essere “tollerante” e tende ad estendere il suo dominio su tutte le comunicazioni della sfera pubblica, i diritti fondamentali servono a preservare la differenziazione sociale da tali tendenze expansionistiche»²³³.

La fecondità dell'approccio luhmanniano risiede anche nella sua applicabilità ad ambiti apparentemente molto eterogenei. Anche i diritti fondamentali con un contenuto essenzialmente economico – primo fra tutti il diritto di proprietà²³⁴ – sono riconducibili in un quadro unitario, se non si fa riferimento all'essenza o ai valori di tali diritti, bensì alla loro funzione, che è quella di mantenere il livello di differenziazione raggiunto dalla società, impedendo possibili tendenze a una fusione semplificativa da parte del sistema politico, ovvero di altri sottosistemi della società.

Non può comunque essere messo da canto un ultimo, rilevante, nodo teorico che incombe sulla complessa proposta del sociologo. I diritti fondamentali *non* garantiscono né libertà né dignità, come spesso si è tentati di credere, attribuendo al potere dello Stato tale compito. Bisogna al contrario presupporre che l'uomo possieda intelligenza ed esperienza sufficienti per gestire correttamente la propria personalità. Dal che risulterebbe sensato considerare la libertà e la dignità come beni giuridici pre-statali²³⁵. Ma, allora, si complica il tema della positività dei diritti fondamentali, da cui discende la loro modificabilità. La sicurezza, che essi producono, si fonda in ultima istanza su un paradosso: i diritti fondamentali *garantiscono* l'ordine sociale differenziato e, al medesimo tempo, *sono garantiti* da quest'ultimo. Se lo Stato violasse i principi della differenziazione sociale garantiti attraverso i diritti fondamentali, ricondurrebbe anche se stesso a un livello di sviluppo inferiore.

²³³ Ivi, p.23.

²³⁴ Tutelato nella Carta di Nizza dall'articolo 17.

²³⁵ Cfr. N. Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione*, cit., p.124.

Dunque, a costituire l'ostacolo più impervio alla violazione dei diritti fondamentali non è il rango costituzionale delle norme che li garantiscono e neanche la particolare pregnanza dei valori che essi sottendono, quanto piuttosto il pericolo di un'indesiderabile regressione sociale.

L'analisi sociologica riesce a trivellare là dove si arresta la dogmatica giuridica, perché contempla la possibilità di ipotizzare altre prestazioni, oltre il confronto tra i singoli diritti e la loro unità rispetto alla funzione. Non era e non è in palio l'opportunità di colmare in qualche maniera il divario esistente tra le due discipline, anche perché i rispettivi apparati concettuali sono investiti da compiti diversi. È però auspicabile una loro complementarità crescente, che permetta di abbandonare il ricorso a schemi inadeguati, che riducono i diritti alla forma della pretesa, riferendoli al continuo tra Stato e cittadino²³⁶.

La natura istituzionale dei diritti appare il più sicuro mezzo per ampliare l'orizzonte teorico nel quale essi cessano di essere concepiti come limiti al potere, secondo una giustificazione che appartiene al costituzionalismo liberale dell'era moderna.

Mentre la dogmatica interpreta le norme e i diritti nel loro senso supposto, chiarisce cioè come deve intenderli l'attore, la sociologia misura azioni e aspettative su "prospettive incongruenti", con strutture dell'ordine sociale non tassativamente prese in considerazione dall'attore: riesce, in sintesi, a mantenere una marcata distanza rispetto all'esperienza di quest'ultimo. Può trasformare la dogmatica, in riferimento alla sua funzione sociale, in un tema sociologico e, perciò, valutarla criticamente; mentre non è possibile che accada il contrario. «La sociologia può chiedersi, ad esempio, a cosa servano i diritti fondamentali in quanto istituzioni e perché debbano servire proprio a questo e non ad altro, quale senso abbia scegliere per essi la forma del "diritto soggettivo", quale funzione competa alla dogmatica giuridica in questo contesto, fino a

²³⁶ Cfr. G. Palombella – L. Pannarale, *Introduzione*, cit., p.33.

che punto la funzione dei diritti fondamentali possa essere esplicitata dalla dogmatica e fino a che punto debba rimanere latente»²³⁷.

La natura mutevole del diritto di una società trova la propria ragione nelle cause e nelle modalità della sua positivizzazione, che si concreta quando la legittimità della pura legalità trova riconoscimento in sé e per sé, quando cioè il diritto viene osservato perché posto secondo determinate regole, sulla base di una decisione competente. In tal modo, una questione centrale della convivenza umana, l'arbitrio, diventa istituzione. La positivizzazione del diritto significa che a qualsiasi contenuto può essere assicurata la validità giuridica, e ciò mediante una decisione che dà al diritto la sua validità e che può nuovamente toglierla. Il diritto positivo vale in forza di una decisione. Le regole procedurali, formali, sono sufficienti come premessa legittimante la decisione, e dal canto loro non hanno bisogno di alcun'altra legittimazione²³⁸.

Del resto, con il sociologo tedesco la teoria sociale è sembrata liberarsi da ogni impaccio soggettivistico e antropologico, considerando l'uomo non più come parte del sistema sociale, ma come ambiente problematico del sistema stesso. Luhmann, in tutta la sua produzione scientifica, ha cercato di cancellare il mito del soggetto razionale al di sopra e al di là del sistema sociale e di indicare le condizioni per realizzare la compressione (e la riduzione) della complessità del mondo, lasciando al soggetto la possibilità di vivere come contingenza entro la strategia dell'azione messa a disposizione del sistema, evidenziando, di ri esso, quanto la morte del soggetto si coniughi con l'esaltazione dell'individuo²³⁹.

Verità e vita risultano pertanto concetti desostanzializzati nella trasposizione sistemica operata da Luhmann, che ha sottratto i meccanismi della comunicazione umana sia alla rigidità dei rapporti concertati e delle leggi assolute, sia alla "contingenza naturalistica" intesa come empiria e accidentalità²⁴⁰.

²³⁷ Cfr. N. Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione*, cit., p.276.

²³⁸ Cfr. P. Barcellona, *Il declino dello Stato*, cit., p.226.

²³⁹ *Ivi*, p.222.

²⁴⁰ *Ibidem*.

La teoria sociale sistemica si erge a vera e propria strategia operativa. La mancanza di un luogo della verità, che possa assecondare la complessificazione delle società contemporanee, diventa al tempo stesso una rappresentazione della fenomenologia sociale ma anche un potente strumento di neutralizzazione del concetto rispetto al modo in cui veniva inteso dalla dottrina politica tradizionale. In tale ottica, la teoria della complessità sociale rappresenta efficacemente i processi di massificazione e di integrazione delle società attuali, che sembrano dominate da un individualismo atomistico, in cui è venuto progressivamente appannandosi ogni vincolo di appartenenza e di solidarietà²⁴¹.

In società nelle quali si tiene insieme, all'apparenza contraddittoriamente, l'indifferenza estrema e la cura del "particolare", nel mancato scarto fra individualità e universalità, fra soggetto e oggetto, Pietro Barcellona, ricorrendo al concetto di *mediazione prismatica*, è riuscito a forgiare un'immagine in grado di ri-ettere tutte le passioni e i bisogni (posta la "rapacità" del prisma), restituendole al destinatario come proiezione sincronicamente personalizzata e multipla, *frantumata*, giacché nessun punto è in grado di rappresentare l'unità dell'oggetto-soggetto²⁴². Il prisma è contestualmente il nuovo organizzatore della monadicità individuale e «la sua dissoluzione nella fuga delle immagini non comunicanti»²⁴³.

Ma in un sistema complesso, nel quale persino il Soggetto si ritrova inconsapevolmente e incolmabilmente distanziato tra Sé e l'Altro, la totalità, divenuta opaca, non è più attingibile e le ragioni del concetto perdono trasparenza, diventando irrepresentabili. Le identità stabili e durature cedono il posto al polimorfismo e alla labilità di percezioni del proprio ego che con estrema difficoltà tratteggiano nuove identità, in quanto attraverso il prisma della

²⁴¹ Cfr. P. Barcellona, *Diritto senza società. Dal disincanto all'indifferenza*, Dedalo, Bari, 2003, p.137.

²⁴² Ivi, p.128.

²⁴³ Ivi, p.129.

polifunzionalità sistemica diventa (quasi) impossibile ogni altra “rappresentazione” che non corrisponda alle diverse facce dello stesso prisma²⁴⁴.

Come torneremo a rilevare in numerosi passaggi, deperisce ogni idea di trasformazione radicale, di una forma sconosciuta degli interessi e delle relazioni umane. L'innovazione sistemica è un connotato permanente e strutturale della complessità, ma il proprio risultare un processo adattativo incessante impedisce di discriminare con un taglio netto il vecchio dal nuovo, finendo per produrre un continuum di innovazione che rende impossibile quella tangibile come portato di un fiero antagonismo, di un'alternativa irriducibile²⁴⁵.

La critica di Barcellona, che si attaglia perfettamente al funzionalismo della costruzione europea, incluso il passaggio della Carta dei diritti fondamentali, non ha risparmiato neppure la teoria habermasiana dell'agire comunicativo, con il suo tentativo di reagire al processo di desostanzializzazione rimettendo in campo il tema della trascendenza e dell'ontologia, per rifondare un nesso fra *diritto* e *verità*. Legittimare il carattere convenzionale e tendenzialmente contrattuale del diritto moderno con la ricerca cooperativa della verità è stato visto dall'intellettuale siciliano come una mossa strategica che può risolversi, anche contro la migliore intenzione, in un'implicita apologia dell'ordine vigente, dell'indifferenziato²⁴⁶.

Nel ragionamento di Habermas manca un chiarimento inequivoco relativo al modo in cui si prende la decisione sulle regole. E, di conseguenza, si finisce con l'ignorare il problema del rapporto tra linguaggio e potere²⁴⁷. La scomparsa del soggetto e la deformazione strumentale dello Stato impongono a Habermas la ricerca del trascendente fuori dal soggetto e fuori dallo Stato, in uno spazio sociale e collettivo dove l'intersoggettività e la

²⁴⁴ Ivi, pp.129-139.

²⁴⁵ Ivi, p.140.

²⁴⁶ Cfr. P. Barcellona, *Il declino dello Stato*, cit., p.236.

²⁴⁷ Ivi, pp.232-233.

reciprocità consentono la metamorfosi di interessi e bisogni in argomentazioni generalizzabili e in motivazioni universalmente valide²⁴⁸. Ecco spiegarsi la ricerca e la rielaborazione del passato tedesco nel ventesimo secolo, con l'investimento razionale, ma non avulso da connotazioni emotive, in un'Unione Europea che prenda forma a partire da una memoria comune. Ma ecco altresì l'urgenza, crescente, di un'opinione pubblica transnazionale, di una comunità ideale di linguaggio che riproponga il "valore" della ragione illuministica, per uscire dal regno dei bisogni e dalla coazione dei desideri. La vocazione universalistica del linguaggio suggerisce un "a priori dell'intendersi" che non viene tuttavia affidato all'interiorità della coscienza, bensì, sempre nella disamina di Barcellona, a una mediazione mass-mediatica e alla sostituzione della comunicazione discorsiva e dei rapporti interpersonali con la comunicazione delle immagini che si dirige verso la rarefazione estrema del rapporto io-mondo-altro, perché realizza il massimo di artificialità della rappresentazione del sé e rende possibile la connessione delle diverse immagini senza chiamare mai in causa direttamente le persone. Una mediazione attuata dalle immagini immunizza dall'espressione dei sentimenti, ma l'individuo né appassionato né aggressivo né arrogante, cioè senza "soggettività", è destinato all'afasia²⁴⁹, nonostante proprio il linguaggio ricopra il ruolo di ultimo baluardo contro la colonizzazione dei mondi vitali da parte degli apparati istituzionali, contro la ragione strumentale, a favore di una razionalità *sostanziale*, che consenta il riconoscimento delle norme e delle regole di condotta che la mera legalità non può alla lunga assicurare.

²⁴⁸ Ivi, p.229.

²⁴⁹ Ivi, p.223.

Lex mercatoria e diritto globale senza Stato

Per la sua complessità, la società mondializzata risulta particolarmente sensibile al bisogno di un sistema di diritti, di funzioni e di organizzazioni. Essa sperimenta una sorta di “ritorno al diritto”, attestato dalla moltiplicazione del numero delle regole e dalla sovrapposizione delle fonti.

La Carta di Nizza ha bloccato la proliferazione dei molteplici riferimenti che, nella patria dei diritti fondamentali, l'Europa, aveva condotto il Comitato Simitis nel 1999 a concludere, con toni rassegnati, che non fosse più possibile nascondere il crescente sconcerto provocato dalle contraddizioni rilevate proprio nell'applicazione di un impegno costante da parte dell'UE a favore dei diritti fondamentali.

La strategia dei diritti, disarcionata dal posto che le sarebbe spettato a opera dell'economicismo della costruzione comunitaria, ha ritrovato il giusto spessore con l'adozione della Carta e la successiva inclusione nel Trattato-Costituzione di Roma. Benché non divenuta immediatamente integrazione vincolante dei Trattati, essa, pur con tutti i suoi limiti, oppone nell'arena internazionale la tendenza al contrasto dell'endiadi democrazia/mercato e del suo più letale alleato: la sottomissione dei diritti fondamentali (umani) al privatismo della *lex mercatoria*, dettata, imposta e quando necessario rivista dai privati. È nelle loro comunità affaristiche che prende forma una *filosofia dell'oltre* che si pone in aperta concorrenza con la declinazione che di essa ne viene data, ancorché con variegate sfumature, da chi difende il ruolo centrale degli Stati, il principio della loro sovranità a partire dal campo economico, e cerca di ricondurre l'aspetto soggettivo del diritto, l'enfasi relativa ai diritti del singolo, entro un reticolo che li connetta a responsabilità e doveri, ovviamente con un approccio al ruolo del giuridico inclinato verso una concezione dello stesso redistributiva piuttosto che consolidativa degli assetti fattuali prodotti dalla spontanea dinamica

delle forze sociali, ma pur sempre oscillante tra estremi che ci sembra possano condurre dalla solidarietà a un paternalismo autoritario²⁵⁰.

Antonio Baldassarre adotta cruento immagini di un mondo che, al cospetto di un diritto pubblico la cui assenza suggerisce l'impensabilità della propria applicazione alle relazioni globali, si arrovella sul "cosa fare?". Assumendo che tali interscambi riguardino in primo luogo transazioni economiche di vario stampo, egli indica l'inevitabilità della *lex mercatoria*, della regola prodotta dall'autonomia delle parti interessate.

È un evidente, e dichiarato, richiamo a un modello medievale in base al quale gli stessi mercanti, all'atto della transazione, si davano le regole da rispettare, regole che con il tempo si sono condensate in statuti e usi, divenendo il nucleo del diritto commerciale contemporaneo. L'autore esplora la fiducia che dovrebbe motivare entrambe le parti coinvolte a onorare il motto *pacta servanda sunt*. Eppure non nega che in non isolati casi l'interesse di un soggetto sia contrario al rispetto delle regole autonomamente poste e che, perciò, questa parte trovi più conveniente violare le regole che ha concorso a creare. A tale slealtà non c'è rimedio²⁵¹.

Di fronte alla minaccia lanciata dalla globalizzazione, al rapporto che nel suo seno intreccia mercato e democrazia pluralista, Baldassarre auspica che il mondo non diventi come l'*Hotel California*, luogo da incubo che fa dei creatori del suo meccanismo le prime vittime. Ma alla tutto sommato benevola disposizione verso la *lex mercatoria* non oppone alcunché, glissando sugli spettri evocati non dalla nota "hit" degli Eagles, ma dalla propria analisi.

La mancanza di un giudice globale, di un arbitro riconosciuto planetariamente sembra l'istantanea di un mondo il cui *nomos* viene tratteggiato con acume, radiografando il passaggio ancora incompiuto dal *cittadino* al *cosmopolita*, dai diritti di cittadinanza a

²⁵⁰ Ampie e dettagliate analisi del significato assunto dai diritti umani in quest'epoca sono rinvenibili in U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città Aperta, Troina, 2002, particolarmente nel Capitolo sesto, *I diritti messi in questione*, pp.127-145.

²⁵¹ Cfr. A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.365-366.

quelli dell'uomo, ascrivibili a tutti, stranieri compresi, bloccandosi sulla soglia del cambiamento, per un malinteso realismo. Ai guasti della *lex mercatoria* il rimedio apportato è una riaffermazione dello Stato come restauratore di un minimo di legalità, primariamente cibernetica, che fissi i paletti inaggirabili di una indispensabile regolamentazione dei diritti di libertà nella Rete²⁵².

Allo Stato è demandato il compito di imporre regole certe in quelle galassie nelle quali la miriade di punti luce risulta incapace di trasvalutare vecchi ordinamenti, quasi che la *new economy* non posseda la permanente attitudine innovativa del capitalismo ancorato a forme tradizionali di impresa. Ma, forse anche per l'indebolimento istituzionale dello Stato, a questo sembra affidato un compito educativo di una novità nello stadio iniziale della propria vicenda terrena, un instradamento brevissimo, dopo il quale confidare nella responsabilità adulta degli utenti di Internet (per esempio) e delle società che organizzano gli accessi ed erogano i relativi servizi. Lo Stato non scompare, come invece prefigurato in una ricerca di Maria Rosaria Ferrarese²⁵³, bersaglio polemico di Baldassarre, che non le perdona di sostenere che esista nel mondo globale un sistema giuridico interamente "privatistico" e che il sistema statunitense ne sia una raffigurazione fortemente evocativa²⁵⁴.

Eppure anche Francesco Galgano, già nel 1993, aveva efficacemente descritto la pretesa della *lex mercatoria* di regolare plasticamente, su scala planetaria, non un settore della vita sociale, ma l'intera società, realizzando il sogno degli antichi mercanti di una *repubblica commerciale*²⁵⁵.

Nell'età moderna il discorso del diritto è maturato anche, e sovente prevalentemente, negli spazi pubblici per contrastare il peso degli interessi corporativi nell'ordinare i ritmi sociali. Oggi

²⁵² Ivi, pp.367-371.

²⁵³ Cfr. M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000.

²⁵⁴ Cfr. A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, cit., p.408, nota 61.

²⁵⁵ Cfr. F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 1993.

è l'economia l'alfabeto della vita sociale e il diritto tende a farsi mero accessorio. Peggio, ha scritto la Ferrarese ne *Le istituzioni della globalizzazione*, esso diventa mimetico rispetto ai bisogni del mercato, ragion per cui si moltiplicano i soggetti legislatori, sempre più privati, mentre le regole divengono mutevoli, delineano una legislazione diffusa e essibile, adattabile, *à la carte*.

Malgrado tale instabilità dei riferimenti, gli Stati, attraverso la verticalizzazione del potere in sede sovranazionale, privatizzano il processo decisionale, immettendolo in circuiti nei quali troneggiano gli interessi dell'impresa, divenuta luogo privilegiato di "raccolta" dei saperi e dei "mondi esperti"²⁵⁶.

I diritti della Carta possono dunque elevarsi a bastione di difesa di una prospettiva cosmopolitica che non si accontenti di occupare la terra bruciata dal "diritto globale senza Stato". Secondo Baldassarre, che dal solido impianto della propria ricerca rifiuta di giungere a conclusioni simili a quelle di Ferrajoli, la piena espansione del cosmopolitismo incontra un argine insormontabile nei diritti dell'uomo, poiché balza agli occhi la scissione tra il piano del «riconoscimento», che è sicuramente universale, e quello delle «garanzie», affidato a quel che resta dei singoli Stati nazionali e, pertanto, ancorato (come se lo sia ineluttabilmente) alle particolarità locali²⁵⁷. È una contraddizione che la Carta non ha superato completamente e sulla quale, come scritto nelle pagine precedenti, in molti motivano il pronostico della sua stagnazione. La via d'uscita è politica, nella politica. Nella decisione di fare dell'Europa un laboratorio in cui adottare un progetto di società, elaborare una visione del mondo che rifiuti di dissociare la prosperità economica dal progresso sociale, ufficializzando tali intenti mediante la proposta delle proprie virtù come modello per gli altri, senza disconoscere quanto sia auspicabile apprendere dalle altrui esperienze²⁵⁸.

²⁵⁶ Cfr. F. Russo, *Lex mercatoria*, «la rivista del manifesto», n.14, Febbraio 2001, pp.36-38, il cui articolo, a partire da una favorevole recensione del citato volume della Ferrarese, esplora rapidamente il groviglio teorico.

²⁵⁷ Cfr. A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, cit., pp.72-73.

²⁵⁸ Cfr. il discorso tenuto dall'ex Primo ministro francese Lionel Jospin il 28 maggio 2001 al "Centre

Contenuti della Carta

I contenuti della Carta non possono essere sganciati dalla procedura della loro compilazione. Abbiamo già avanzato dure critiche in merito, e ribadiamo che alcuni principi di questo Bill of Rights risultano affievoliti non (solo) dalla poco solenne proclamazione della Carta, non dalla sua tormentata integrazione nel secondo Trattato di Roma, ma dal lavoro condotto nella penombra da una Convenzione i cui chierici erano espressione di mandati indiretti, di una strategia sostanzialmente funzionalistica, che ha imposto la calata dall'empireo della tecnocrazia giuridica di un documento la cui sorte "costituzionale" è stata prudentemente declinata in maniera ancipite, ambiguamente sospesa tra un impossibile processo costituente e il paradosso segnalato da Andrea Manzella. Egli ha sviluppato alcune ri esioni prettamente filosofiche di Biagio De Giovanni, all'epoca europarlamentare nel gruppo del PSE: gli Stati hanno riconosciuto i propri limiti di sovranità con un atto di massima e concentrata sovranità, insieme di rinuncia e di costruzione²⁵⁹. Tale autolimitazione è avvenuta in forma contrattuale collettiva, stipulando con il concorso di tutti gli Stati fondatori un "contratto di sovranità" in condizione di reciproca parità. Ma la scelta di dare vita a un ordinamento le cui norme hanno, formalmente e materialmente, forza superiore a quelle contenute negli ordinamenti statuali originari²⁶⁰, non può prescindere dalle integrazioni contrattuali, essere una volta per sempre.

Proprio perché siamo convinti della straordinaria importanza della scelta di dotare l'Unione di un documento di codifica dei diritti fondamentali, restiamo basiti al cospetto di deliberazioni il cui punto di accordo non ha risentito di una contesa, pur se aspra, tra tesi di carattere teorico generale, ma ha insinuato una rassegnazione

d'accueil de la presse étrangère", pubblicato con il titolo *Préferirei di no* in «la rivista del manifesto», n.19, Luglio-Agosto 2001, pp.39-46, rif. p.40.

²⁵⁹ Cfr. A. Manzella, *Lo Stato «comunitario»*, cit., p.273.

²⁶⁰ Ivi, pp.273-274.

risultato del rilievo tecnico di princìpi forse troppo avvinti da sottili disquisizioni giuridiche, piuttosto che incontro di divergenti opzioni di filosofia sociale.

In ogni caso, degni di menzione gli studi di Giuseppe Bronzini, il quale ha rigettato con «emozione» la tesi dell'inutilità della codificazione di un elenco dei diritti articolata sulla scorta della considerazione secondo cui le prerogative fondamentali dei singoli erano già protette dalla Corte europea di giustizia²⁶¹. Ciononostante, non sembra coerente con le premesse esposte ripetutamente e persino con alcune conclusioni tratte dalla ricognizione delle posizioni intorno alle quali si è dipanato il confronto giuridico-politico a livello continentale, l'aver bollato, sulla scia della scuola del *multilevel constitutionalism*, come “antistorica” ogni tentazione di adagiarsi sulla logica monistica che consente la nascita di un'Europa legittimata democraticamente soltanto «previa autocancellazione degli stati e nomina di una assemblea costituente da parte di un

²⁶¹ Cfr. G. Bronzini, *I diritti sociali nella costituzione europea*, «Democrazia e diritto», n.1/2000, pp.95-107. In tale scritto egli ha voluto soprattutto mostrare in quali abissi di contraddizioni si precipiti qualora si intenda prendere «alla lettera» la giurisprudenza della CGE, nonostante le collisioni costituzionali con le Corti dei vari paesi e persino con l'uniformità delle proprie posizioni. La limpida consequenzialità del ragionamento del magistrato stride tuttavia con un malessere in merito alle procedure deliberative, che, sebbene sia manifestato nell'incipit dell'intervento, annega nell'entusiasmo per la grandiosità dell'epoca costituente in corso, salvo riaffiorare sotto differenti spoglie, laddove non si tacciono i timori per la sorte dei diritti sociali, seriamente indiziati di venir relegati allo stato di semplici aspirazioni (si noti che l'articolo è antecedente all'approvazione del testo finale). Gli ondeggiamenti di Bronzini si frangono inattesi sullo stupore alla luce di quanto egli stesso ha in seguito voluto precisare, limare, ribadire. Le debolezze del modello sociale tratteggiato dalla costituzione europea (*La costituzione europea e il suo modello sociale: una sfida per il Vecchio continente*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.174-202) non sono state affatto addebitate alla procedura “convenzionale” in quanto impaccio politicamente oggettivo a scelte progressiste elaborate come risposta a una “sfida” alla peculiarità europea lanciata da prospettive americane e asiatiche. Anzi, la stesura della Carta dei diritti fondamentali è indicata come un “successo” anche per l'«originale» procedura adottata (p.180), con un metodo di formulazione positivamente «rivoluzionario» (p.176). In maniera identica il Nostro si è espresso in *L'Europa politica dopo la Convenzione: tra continuità e rottura*, in G. Bronzini – H. Friese – A. Negri – P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, Roma, 2003, pp.111-142, rif. pp.112 e 115.

allargato popolo “nuovo”»²⁶². Sia pure con qualche forzatura, Bronzini ha raccolto infatti la suggestione di Pernice e Mayer, secondo i quali il complesso sistema di poteri pubblici in Europa può imputarsi ai cittadini dell'Unione, *individui* che adottano una doppia identità, nazionale e comunitaria, in virtù di una “federazione costituzionale” che attribuisce specifiche prerogative di potere pubblico a istituzioni sovranazionali che garantiscono diritti di partecipazione democratica supplementari rispetto a quelli statali²⁶³.

L'innovativo *status* del cittadino dell'Unione è in tale prospettiva registrato e implementato dall'art.17 TCE, che ha istituito una cittadinanza europea che va oltre la creazione di un diritto elettorale attivo e passivo alle elezioni amministrative e a quelle per il Parlamento europeo²⁶⁴, e dagli articoli del Trattato-Costituzione sui quali ci dilungheremo nel Capitolo secondo. I cittadini europei dell'Unione sarebbero pertanto messi in condizione di diventare “potere pubblico costituente”, impegnato in primo luogo a favorire l'integrazione dell'Europa, ergendosi a parte di un “contratto sociale” che testimoni della coincidenza della Costituzione integrata a cui pensano gli autori con la legittimità del potere pubblico²⁶⁵, secondo sviluppi originali della *dottrina contrattualista*, la cui concezione affonda le proprie radici in Locke e Rousseau e ha registrato importanti sviluppi con Häberle. Tale dottrina risulta opposta a quella *statalista*, espressa da una scuola che ha avuto in Carl Schmitt uno dei più illustri rappresentanti²⁶⁶. Il *dark side* della teoria di Pernice e Mayer occulta un approccio elasticamente selettivo all'idea di legittimità del potere pubblico, che non teme di avallare il divorzio tra «la legittimità del potere pubblico europeo nel senso proprio del termine»²⁶⁷ e quel malessere descritto come

²⁶² G. Bronzini, *La costituzione europea e il suo modello sociale*, cit., p.185.

²⁶³ Cfr. I. Pernice - F. Mayer, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., pp.43-68, rif. p.51.

²⁶⁴ Ivi, p.53.

²⁶⁵ Ivi, p.51.

²⁶⁶ Ivi, pp.44-45.

²⁶⁷ Ivi, p.60.

deficit democratico. Dopo tutto – questa sembra la conclusione più decisa dei due autori –, l’approccio del *costituzionalismo composito* (o integrato) non cerca di fare altro che *spiegare* l’ordinamento costituzionale attuale, senza proporsi di rovesciarlo²⁶⁸. La radiografia dello status quo evidenzia un ordine del quale non si negano le cause, del quale non si evade una ri-essione circa l’insufficiente trasparenza delle procedure. A tali insufficienze non è però conferita patente di (mancate) condizioni necessarie affinché il potere pubblico sia legittimo, giacché le origini internazionalistiche delle Comunità implicano una catena di connessioni tra mandato popolare e attività dei rappresentanti, tra Parlamento e Governi, che non solo non mette in discussione l’identità nazionale dei membri, rappresentando la peculiarità dell’invenzione europea la sua distanza dalla semplificazione federale, ma che richiede la “messa tra parentesi” delle più esigenti insoddisfazioni, in quanto si è tutti coinvolti, nella veste di individui-cittadini, in un processo trasformativo del quale giudicare gli esiti non sui risultati conseguiti adesso, ma su quanto possibile domani, ancorché sulla base delle fondamenta gettate con le più recenti accelerazioni²⁶⁹.

Un *demos* post-nazionale, travalicando la sua formazione entro l’angustia dei confini statali, diventa automaticamente rappresentativo della pensabilità di una Costituzione senza Stato, ma non consente di tollerare la compressione delle sue conquiste democratiche con la scusante della temporaneità della *diminutio*. Anche volendo accogliere con ottimismo la promessa di un recupero in tempi concisi di tale arretramento è l’approdo a non essere indicato con chiarezza. Tra l’altro, non vi è neppure l’unanimità auspicata circa le forme della democrazia da inventare, dato che quelle problematicamente sperimentate negli Stati continuano a fare di questi ultimi i principali cantieri dell’innovazione, impantanata però entro una dimensione territoriale che esige soluzioni *meno* complesse di quanto necessario in una realtà sovranazionale che

²⁶⁸ Ivi, p.57.

²⁶⁹ Ivi, pp.56-62.

non si accontenti di un minimalismo istituzionale combinato con soluzioni cesaristiche, tese a coinvolgere i *demoi* europei in quanto tali o, al più, i cittadini come fonte di una legittimazione limitata a investire plebiscitarie di “capi soli al comando”.

Il cerchio si chiude con il ritorno all'ottimismo di Pernice e Mayer, che non convince esattamente perché pretende di intravedere un inesistente determinismo tra lo status di cittadino dell'UE quale definito dai Trattati – e poi riproposto nel Trattato-Costituzione – e un potere costituente originario, politico. Ma un grave limite dei Trattati, al quale la Carta non ha posto rimedio, è la scarsa portata sostanziale dei diritti di partecipazione, che, secondo Enrico Grosso, configurerebbe diritti politici – tra cui quello elettorale – senza prevedere quelli di partecipazione politica²⁷⁰.

Qualificare come “politici” diritti non direttamente connessi all'esercizio di un *potere politico*, vale a dire del potere di assumere decisioni collettivamente rilevanti, è problematico persino in astratto, se la loro caratteristica comune viene individuata nell'esprimere anche la quantità di potere politico di chi ne è titolare. Dunque la concreta sussistenza di una garanzia dei diritti politici non dipende dal fatto che sia previsto il voto per tutti i cittadini a suffragio universale diretto, ma dalla circostanza che «al voto sia ascrivita la funzione di instaurare un meccanismo di rappresentanza politica effettivamente idoneo a produrre una relazione diretta tra l'organo rappresentativo e la volontà politica del complesso degli elettori»²⁷¹. Ai Trattati e alla Carta di Nizza non si chiedeva ovviamente di definire il funzionamento degli strumenti per assicurare tale rapporto funzionale. Di contemplarli in quanto forme vitali per l'esercizio di una tangibile influenza sulle decisioni ultime, sì.

²⁷⁰ Cfr. E. Grosso, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, «Quaderni costituzionali», n.1/2003, pp.53-65, rif. p.61.

²⁷¹ Ivi, p.62.

Preambolo - Considerazioni introduttive

Dellavalle ha con merito sottolineato la persistenza del groviglio a cui si è fatto riferimento nel Preambolo della Carta, forse inevitabilmente, ma significativamente, il solo passo a non essere stato accompagnato da alcuna spiegazione del Praesidium, nonostante che la sua tormentata stesura testimoni la vivacità del dibattito ingenerato a Bruxelles tra i convenzionali.

«I popoli dell'Europa» è espressione che respinge con nettezza tentazioni organicistiche, proposte di creazione di un mito contemporaneo che risolva la pluralità in omogeneità velatamente etnica, magari allo scopo di compattare l'Europa per farne una potenza parallela a quella d'oltreoceano. Risolto – non definitivamente, è chiaro – il malessere manifestato per esempio da Grimm, e più in generale da tutti coloro che dubitano della capacità di fungere da collante di un patriottismo legato a un accordo sociale senza elementi di comunanza prepolitica quali la lingua, l'esordio della Carta si discosta dalle scelte del passato. Non ipotizzabile la classica formula secondo cui «tutto il potere emana dal popolo», non si è tuttavia neppure deciso di riferirsi ai *cittadini europei* come base della legittimazione. Non a cittadini quali componenti di un *popolo europeo*, il che non sarebbe stato credibile e nemmeno auspicabile, ma a cittadini soggetti agli ordinamenti costituiti nazionale ed europeo²⁷².

Sulla scia di Habermas, Enrico Grosso è andato oltre. Egli condivide la prospettiva del filosofo tedesco, che, nel confronto con Grimm, rifinendo la nozione di “patriottismo costituzionale”, aveva rimarcato l'auspicabilità, per una società che si costituisce in unità politica, di definire la propria identità collettiva in un *contesto di comunicazione* dipendente dall'adempimento di requisiti funzionali importanti, non producibili solo in base a strumenti amministrativi,

²⁷² Si legga S. Dellavalle, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., pp.119-149, rif. p.132.

tra cui annoverare un'autocomprensione etico-politica creata e riprodotta comunicativamente dai cittadini, ovviamente inserita in un processo democratico preesistente²⁷³. Finché gli europei saranno considerati nei documenti ufficiali come appartenenti a «popoli», anziché come membri effettivi di un'unica comunità di diritti e di doveri, l'atto del voto individuale non consentirà un salto qualitativo verso la costruzione di reti di comunicazione, verso la creazione di una *sfera pubblica integrata* che favorisca un sentimento di autonomia fedeltà e solidarietà nei confronti di istituzioni diverse da quelle nazionali. Sotto tale aspetto, la Carta avrebbe segnato, anche secondo Grosso, un'occasione perduta²⁷⁴.

L'eventuale formazione di un'identità collettiva ripropone la frattura che separa quella fetta di euroscettici che sostengono l'impossibilità di uno Stato europeo a causa della mancanza di un popolo europeo, dagli eurofederalisti impegnati ad argomentare la nascita contestuale di Stato e popolo. Nella lettura dei secondi la formazione del senso di appartenenza all'Europa non precede la creazione di uno Stato continentale, ma si sviluppa contemporaneamente a esso, rafforzando gradualmente un vincolo di identità sociale e culturale, un *ethos* morale e politico condiviso, che nelle interpretazioni più radicali si configura quale premessa della creazione non soltanto di un *demos*, ma persino di un *ethnos* europeo, pur nella salvaguardia delle diversità culturali, nonostante quest'ultima specificazione appaia una generica petizione di principio²⁷⁵.

²⁷³ Cfr. J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky - P. P. Portinaro - J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., pp.369-375, rif. pp.372-373.

²⁷⁴ Cfr. E. Grosso, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza*, cit., pp.64-65; Id., *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea»*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., pp.172-191, particolarmente pp.181-187.

²⁷⁵ Cfr. U. Morelli, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp.69-93, rif. p.75.

Preambolo - Le radici cristiane dell'Europa

Dal 28 novembre al 14 dicembre 1992 si tenne il Sinodo dei vescovi europei. Evento il cui richiamo potrebbe a prima vista stupire. Come tutti gli appuntamenti di rilievo, anch'esso, a maggior ragione se lo si ripercorre a distanza di quasi un quindicennio, va calato nella peculiare temperie storica che ne accompagnò lo svolgimento.

Questa era segnata dagli stadi di un'integrazione comunitaria passata appena qualche mese prima attraverso il traguardo di Maastricht, contestato punto d'incontro tra le policrome realtà di un continente non più diviso dal Muro di Berlino, e che proprio con la riunificazione tedesca guidata a tappe forzate dal cancelliere Kohl aveva assistito alla riconciliazione più toccante, il 3 ottobre 1990, nonché al contemporaneo riaffacciarsi, nei paesi limitrofi, di qualche timore non completamente sopito²⁷⁶.

Ma la lunga premessa non intende vangare il terreno onde poter indicare i nuovi equilibri geopolitici favoriti dalla rimozione della "cortina di ferro". O meglio, intende anche farlo, a patto di non dimenticare quanto un certo sensazionalismo mediatico, sicuramente più convincente e onesto che in altre situazioni, avesse inteso ritagliare per il Papa dell'epoca, Giovanni Paolo II, il ruolo di principale protagonista del disfacimento dei regimi di "socialismo reale".

Tutta la sua biografia sembrava esserne un preludio voluto dall'alto. Polacco, era stato eletto dal conclave il 16 ottobre 1978, quando a molti fedeli appariva quasi impossibile che un cardinale non italiano dopo quattro secoli e mezzo diventasse il successore

²⁷⁶ La riunificazione delle due Germanie, sostanzialmente perfezionatasi sotto il tetto europeo, fu facilitata dalla lungimiranza di Gorbaciov, che nel vertice russo-tedesco di luglio dette il proprio definitivo assenso alla storica operazione, consentendo al Cancelliere di Bonn di conseguire il più rilevante successo della propria carriera politica. Un interessante affresco di quei mesi è offerto da G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2000², pp.219-226.

di Pietro. Vittima di un terribile attentato il 13 maggio 1981, il poeta, sciatore, dotato di un'eccezionale tempra fisica, aveva saputo riprendersi e ricominciare l'opera di apostolato in tutto il mondo, mediante viaggi estenuanti ma sempre accompagnati da un'entusiastica partecipazione popolare, al punto da trasformarlo in un fenomeno, in grado di calamitare nell'anno giubilare 2000, in Piazza San Pietro, oceaniche folle di "papa boys" e "papa girls" da fare invidia alla più osannata stella del rock internazionale. Panegirico di un uomo che pur sofferente del morbo di Parkinson ha sempre saputo raccogliere il fiato necessario per replicare all'infinito il suo "no" alla guerra e per proseguire nel dialogo serrato con le altre religioni? Non proprio.

Certo è che *anche* per l'attivismo di Karol Wojtyla la Chiesa cattolica ha continuato a proporsi (ma con successo forse superiore al dopoguerra) come un grande *intellettuale collettivo*, forse l'unico capace non soltanto di predicare principi condivisibili per larghe fasce della popolazione mondiale, ma anche di offrire un apparato valoriale relativamente stabile ai suoi fedeli in tempi di cambiamento, di relativismo tentato dal nichilismo.

Dinanzi all'evidente scarto rispetto al decennio precedente, il capitolo apertosi con Maastricht fu rilevato dalle membra dell'immenso corpo della Chiesa come il *work in progress* in una realtà le cui rapide evoluzioni avrebbero richiesto di essere seguite non semplicemente con lo sguardo, ma attivamente in uenzate. Nel documento finale prodotto nel Sinodo del 1992, la cosiddetta *Declaratio*, il crollo di quel mondo alternativo incarnato dall'ateismo di Stato sovietico fu interpretato, piuttosto regressivamente, come una mozione di censura incontestabile contro l'itinerario culturale e politico dell'umanesimo europeo, in particolare verso la pretesa laica di edificare una società oramai in balia di una perniciosa secolarizzazione "come se Dio non esistesse"²⁷⁷.

Che si fosse insinuata la tentazione di fornire la propria

²⁷⁷ Cfr. E. Pace, *Che cosa significa Europa cristiana*, «il Mulino», n.1/1992, pp.73-81, rif. p.74.

versione di un'età che, come molte altre volte nel passato, era stata salutata quale approdo finale di una vicenda storica senza possibilità di sviluppi contrari al trionfo liberale, è notorio. Più interessante sarebbe decifrare quel miscuglio di aperture e chiusure dottrinali oltre le quali, comunque, la Chiesa cattolica, con “materna” disposizione al “sacrificio”, ha tentato di assumere, unitamente alle altre Chiese cristiane, un ruolo guida nella ricerca di un *ethos collettivo* che alleggerisse il peso delle differenze e degli antagonismi storico-culturali dei popoli europei, negli anni Novanta coinvolti nell'avventura comunitaria esclusivamente nella loro componente “occidentale”. Nel cogliere il *novum* rappresentato dall'Unione Europea, venne immediatamente esposta la convinzione secondo cui la fede cristiana, che riunisce anglicani e cattolici, battisti e ortodossi, dovesse venire esplicitamente riconosciuta tra le principali radici culturali continentali, entro i rinnovati canoni di un'evangelizzazione che non poteva più limitarsi a raggiungere timidamente i singoli, glissando sulla cornice istituzionale che essi decidono di adottare deliberativamente, ma investendo le culture in senso più ampio.

Enzo Pace si domandò allora che cosa davvero significasse il proposito della religione di presentarsi quale cura ai malesseri di fine secolo, nella malcelata prospettiva di smussare le mille contraddizioni altrimenti destinate a esplodere tra gli europei, con un patto etico suggerito e vidimato dalla Chiesa, candidatasi a diventare una *civil religion* per gli abitanti del continente, un rinato teismo umanitario con funzioni pubbliche²⁷⁸, in grado di favorire l'avvicinamento tra le estremità dell'Europa, così come riuscì a Carlo Magno, la cui riforma culturale e religiosa rappresentò, secondo Giovanni Paolo II, una superba sintesi tra la cultura dell'antichità classica, prevalentemente romana, e quella dei popoli germanici e celtici, sulla base del Vangelo²⁷⁹. La vicenda del Sacro Romano Impero, le sue contraddizioni e il suo declino

²⁷⁸ Ivi, p.75.

²⁷⁹ Le accennate posizioni del Papa sono ricostruite, e condivise, anche se con minor trasporto, da Jörg Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp.221-243, rif. pp.236-237.

dinanzi all'emersione del sistema europeo degli Stati, abbisogna di un'analisi che non riduca la creazione di un ordinato sistema di unità statuali di dimensioni inferiori e omogenee a un indiscutibile progresso politico o, viceversa, a ulteriore tappa del declino di ogni aspirazione imperiale, soffocata nel turbine di vastità e diversità inconciliabili a lungo andare. Nello stato moderno, in fondo, innovazioni sotto il profilo ordinamentale non hanno cancellato quelle zone d'ombra con le quali si confrontava anche la dimensione imperiale e soltanto la forma repubblicana e la legittimazione per il tramite del suffragio popolare hanno segnato una cesura con il dispotismo degli imperatori.

I massicci flussi migratori dalle aree povere e degradate del pianeta verso il "paradiso" occidentale hanno lentamente stimolato l'urgenza di confrontarsi con quella che Pace, a ragione, considerava una lacuna analitica, ossia l'aver sbrigativamente fatto i conti senza l'oste, nella fattispecie l'Islam, fede di tantissimi immigrati. La menomazione selettiva delle esperienze di convivenza multireligiosa e multiculturale in Europa – si pensi alla Spagna dei califfati – è stata negli ultimi anni pubblicamente disvelata, sia pure parallelamente a un impulso reattivo, vagamente totalitario e razzistico, di rimpianto per l'opera incompiuta con le Crociate, occasione persa per ridimensionare gli Infedeli.

Le pretese egemoniche della Santa Sede si sono recentemente convertite nel rifiuto del concetto di *public enemy* ed essa si è spesso impegnata a rimarcare le tradizioni monoteistiche che accomunano l'ebraismo, il cristianesimo e l'islamismo.

Quando conservatorismi poco responsabili e prudenti avrebbero voluto gettare benzina sul fuoco divampato dopo l'11 settembre 2001, o, nuovamente, l'11 marzo 2004, propugnando una resa dei conti tra religioni in quanto scorciatoia per imprimere una svolta senza chance di ritorno al confronto tra civiltà, è stata proprio la fermezza di parte delle massime gerarchie vaticane a rasserenare i toni, a edificare ponti di dialogo con il moderatismo musulmano, a non temere di entrare in collisioni diplomatiche con quei paesi che, nonostante fossero guidati da Primi Ministri di fede

cristiana (e *leaders* di partiti popolari o democristiani), avevano scelto incomprensibili strategie belliche, come quella in Iraq, del tutto slegate dalla già debolmente legittima caccia con ogni mezzo ai vertici di Al Qaeda, individuati come i mandanti della strage delle Torri Gemelle.

L'attenzione prestata al multiverso islamico ormai presente nelle città principali di tutti i paesi continentali non ha tuttavia costituito una valida occasione affinché le richieste avanzate ai convenzionali europei impegnati nel 1999-2000 e nel 2002-2003 nella redazione della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato-Costituzione, si strutturassero in qualità di auspicio di poter leggere riconosciute nei Preamboli le «comuni radici “monoteistiche e profetiche”»²⁸⁰ di religioni che raccolgono milioni di fedeli. L'indisponibilità dei politici impegnati nelle fasi del lungo percorso costituente avrebbe indubbiamente costituito un ostacolo irrimovibile, e tuttavia il malumore per le scelte compiute nella Carta di Nizza e quello esternato con superiore durezza quando il testo del Trattato costituzionale è stato licenziato dall'assemblea di Bruxelles vanno indagati senza declassarli a “contorno” di un incontro con ben altra posta in palio.

Ampia parte dei commenti prodotti sul tema non hanno neppure tentato di mascherare la strumentalità di alcuni argomenti adottati per sostenere una posizione o l'altra. Ma tanta attenzione non segnala semplicemente l'inesausta rincorsa a un elettorato moderato e tradizionalista, in parte insofferente ai risultati del Concilio Vaticano II, arroccato in difesa di un'identità che forse sogna ancora di potersi corroborare con liturgie in latino, come piace al regista Mel Gibson e come continua a essere preteso dai devoti fedeli della Chiesa scismatica guidata in origine da Monsignor Lefebvre, scomunicato nel 1988, ma i cui seguaci hanno oggi convinto la Santa Sede ad ammorbidire unilateralmente l'intransigenza.

L'ascolto prestato ai ripetuti appelli del Pontefice nasconde

²⁸⁰ E. Pace, *op. cit.*, p.79.

qualcosa di ben più profondo, ossia il contributo che a milioni di fedeli è indirettamente richiesto nel salutare l'integrazione europea facendosi portatori di una rigorosa rilettura delle sue vicende comuni, al fine di destinarne alcune al silenzio e di rinnovare l'attenzione verso quelle che magari non sono mai state insignite di statuto storico. Un ripensamento ovviamente diverso dalle gravi innovazioni didattiche proposte in Italia, dove si è fatto largo un vago ritorno a un creazionismo che riprende il racconto biblico invitando a liberarlo da soffocanti sovrastrutture teologiche, al fine di poter godere della parola di Dio senza distorsioni ermeneutiche.

Nel discorso pubblico italiano ed europeo continua a risultare assente ogni accenno religioso diretto (biblico come negli Stati Uniti), ma fa capolino il riferimento al magistero della Chiesa, al Papa, alle encicliche. E non molti si sottraggono a questa pratica, che confonde le acque per l'estrema selettività delle citazioni da riferire in pubblico. Il nodo che, volontariamente e/o inintenzionalmente (non intendiamo qui approfondire la direzionalità causale), la Chiesa tenta di sciogliere da qualche anno è proprio il favorire, assurgendo al rango di *religione civile*, in quei paesi che come l'Italia combinano devozione e materialismo laico, un approdo identitario che si divincoli dalle strettoie entro le quali vorrebbero costringerli posizioni contrapposte. Come ha rilevato Rusconi, vi sono infatti due filoni affermati di religione civile, che tuttavia non sembrano attagliarsi, fatte alcune debite eccezioni, alla *Lebensform* europea. Su un fronte vi è il già menzionato filone Usa, ove la religione civile si configura come insieme di credenze pubblicamente dichiarate che rimandano a una entità trascendente, a un Dio onnipotente forse anche perché poco confessionale. Sul versante opposto vi è la religione civile secolarizzata di stampo francese, intesa come affermazione di un legame tra i cittadini che attinge ai valori del *repubblicanesimo laico*²⁸¹.

Due posizioni incompatibili ad esempio con la temperata

²⁸¹ G. E. Rusconi, *Religione civile e identità italiana*, «il Mulino», n.5/2003, pp.832-838, rif. p.833.

separazione fra il trascendente e il mondano dei paesi dell'Europa meridionale, il cui affaccio sul Mediterraneo ha insegnato alle popolazioni, nel corso di secoli e secoli, la tolleranza verso il politeismo dei visitatori e dei colonizzatori, impegnati a innalzare templi le cui rovine raccontano ancora di un'origine delle religioni da rintracciarsi nell'esperienza pratica di individui alle prese con una natura ostile, campo di battaglia in cui si combattevano potenze opposte, i venti e le acque, i fuochi del cielo e della terra, sempre in procinto di travolgere nella loro mischia furiosa il destino e le opere degli uomini²⁸². Persino quando la rivelazione del Dio unico predicata da Gesù di Nazareth ha soppiantato il paganesimo greco-romano, le *poleis* mediterranee, contro le quali oggi vengono lanciati strali di "connivenza"²⁸³, furono disposte ad accogliere gli "infedeli" e solamente un fanatismo reciprocamente alimentato dalle supreme guide spirituali, militari e politiche favorì i massacri delle Crociate. La missione di liberare il "Santo Sepolcro" sarebbe probabilmente attecchita, aderendo alle provocatorie premesse di Salvatore Natoli, sulla distruzione di tutte le forme di religione naturale, su quello che, modernamente, potremmo chiamare il multiculturalismo religioso. Impostosi storicamente attraverso la cancellazione persino violenta dei culti locali, il monoteismo è visto dal filosofo italiano come una manifestazione di controreligione, coincisa, inoltre, con l'imposizione di un piramidale centralismo politico che mutò per secoli l'andamento della storia, fino a quando la confutazione della giurisdizione della Chiesa sulla verità attraverso il libero esame e la contestazione dell'autorità non attivarono quel processo

²⁸² R. Arnaldez, *Un solo Dio*, in F. Braudel (a cura di), *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni* (1985), Bompiani, Milano, 1997, pp.145-168, rif. p.145.

²⁸³ Non a caso l'ex giornalista, sempre di successo, Oriana Fallaci, nel suo *La Forza della Ragione*, Rizzoli International, New York, 2004, ha inteso scuotere, con una schiettezza impregnata di volgarità, un'opinione pubblica reputata pigra al cospetto della guerra che i figli di Allah hanno dichiarato all'Occidente, individuando proprio nelle città dei paesi mediterranei, con la loro ingenua disposizione all'accoglienza, i principali feudi di quell'Eurabia che ormai sarebbe diventato il Vecchio Continente, colonia di vassalli pusillanimi contro l'arroganza islamica che approfitta dell'indulgenza degli intellettuali e della classe politica verso la società pluriethnica.

di emancipazione che si usa chiamare *autoaffermazione della soggettività*²⁸⁴.

Nelle odierne realtà ancora imbevute di devozione, «i cattolici fedeli (più attivi e convinti) non solo non vengono “maltrattati”, ma hanno larga cittadinanza in una società in cui continua a essere diffusa – almeno idealmente – l'appartenenza alla religione di nascita»²⁸⁵, secondo un aggiornamento gravitante attorno allo *ius soli* del principio westfaliano del *cuius regio eius religio*²⁸⁶.

Si tratta forse uno degli elementi che spronò Benedetto Croce a scrivere nel 1942 l'articolo *Perché non possiamo non dirci “cristiani”*²⁸⁷. È il riconoscimento del ruolo rivestito dalla Chiesa, dalla simbologia cristiana nella cultura diffusa, in modi finanche più pervasivi di quanto non ci suggerisca il calendario, che divide le epoche tra il “prima” e il “dopo” la nascita di un uomo i cui insegnamenti, impartiti per circa tre anni ai propri discepoli ma anche pubblicamente a masse incuriosite dalla ripetuta eco di miracoli e prodigi vari, hanno incisivamente ristrutturato le escatologie elaborate fino ad allora.

Di tale centralità nelle vicende umane la Chiesa ha richiesto a più riprese un riconoscimento documentario, arrivando persino a dichiarare la propria disponibilità ad accontentarsi di una patente “culturale”, se l'ostilità altrui verso quella spirituale avesse fatto scattare veti incrociati con il rischio di sterilizzare del tutto la ricerca di un vasto accordo sulle radici comuni. Operazione per nulla agevole, bersaglio di attacchi concentrici tesi a individuare un big

²⁸⁴ Cfr. S. Natoli, *Parole della filosofia o dell'arte di meditare*, Feltrinelli, Milano, 2004, pp.164 e 170.

²⁸⁵ F. Garelli, *Il sentimento religioso in Italia*, «il Mulino», n.5/2003, pp.814-822, rif. p.815.

²⁸⁶ Una narrazione della storia politica dell'Europa su una pluralità di piani e di scansioni temporali decriptate in modo originale e fortemente critico nei confronti di categorie giuridico-filosofiche (e religiose) attualmente tornate in voga, è offerta da Peter Wagner, *La forma politica dell'Europa. L'Europa come forma politica*, in G. Bronzini – H. Friese – A. Negri – P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, cit., pp.59-98.

²⁸⁷ Apparso nella rivista «La Critica» nel Novembre del 1942, è stato successivamente incluso in B. Croce, *Discorsi di varia filosofia*, Laterza, Bari, 1959², Vol. 1, pp.11-23.

bang inesistente che indichi una svolta “epistemologica” che possa consentire di destinare al silenzio retaggi culturali le cui genesi non vanno rintracciate in episodi circoscritti, ma in tendenze che si sono protratte nel tempo. Se nel testo finale del Preambolo della Carta del 2000 riferimenti ancora presenti in stesure precedenti si erano cristallizzati nella sibillina consapevolezza, da parte dell’Unione, «del suo patrimonio spirituale e morale», la diffusa delusione albergante nel mondo soprattutto cattolico era da interpretarsi non da ultimo aspetto quale irritazione per un’attività quasi lobbistica dalla quale ci si attendevano risultati diametralmente opposti, come quasi sempre era accaduto in passato, specialmente in contesti nazionali. Delusione, dunque, per un testo giudicato troppo laico e ispirato a un pernicioso mito di progresso.

Ma l’occasione per apportare significativi rimedi fu immediatamente scorta nelle decisioni assunte a Laeken, inizio di un lavoro che avrebbe dovuto condurre a una Costituzione per l’Europa, nel cui Preambolo includere l’*Invocatio Dei* anche a costo di vederla affiancata a esperienze fieramente laiche, nemiche di quell’“oppio dei popoli” rappresentato da una fede quasi coincidente con la superstizione. La Carta di Nizza, infatti, non avendo favorito alcun serrato dibattito sull’eredità della storia, aveva enunciato in apertura principi genericamente patrimonio anche del nuovo secolo, aggirando però lo scoglio di un loro rinvio a epoche circoscritte, e, di conseguenza, lasciandoli nella totale disponibilità dei giudici e dei cittadini europei, quasi a voler suggerire loro di liberarli da lenti distorcenti del passato, per reinterpretarli con le sensibilità di un’epoca dai rilevanti tratti postmoderni. Tale *minimalismo etico* si è ben guardato dal tradurre in modi giuridicamente convincenti persino problemi insoluti nelle sfaccettate società contemporanee, sintetizzando – per esempio – nell’articolo 22 il rispetto delle diversità culturale, religiosa e linguistica in maniera talmente sbrigativa da privare il testo di un valore che non riducesse la disposizione a un’impalpabile punto di discussione. Si è cioè voluto individuare

come principio dell'UE quanto avrebbe potuto essere espresso, con un diretto effetto di giustiziabilità individuale, in termini di diritto di ogni persona a coltivare la cultura di cui si sente parte²⁸⁸. Difetto che ha ulteriormente alimentato la contrattazione durante l'attività della Convenzione Giscard d'Estaing, suscitando comunque interessi variamente graduati da paese a paese, essendo stato ogni pubblico confronto sulle radici europee totalmente assente, vuoi per indifferenza vuoi per l'intenzione di non rimettere in discussione conquiste laiche che urtano la dottrina cristiana. In più, andrebbe forse registrata la scollatura rilevata da Rusconi per l'Italia tra le ristrette élites politiche interessate a tessere rapporti privilegiati con la comunità ebraica o con le gerarchie cattoliche e la moltitudine dei cittadini, le cui posizioni nel merito sono apparse il frutto di una decennale cultura aperta a in ussi materialistici, egoistici, ma che ha altresì svolto un importante compito di responsabilizzazione del fedele praticante, facendo crollare il numero dei partecipanti alle funzioni religiose, ma soprattutto il numero di chi nella Messa domenicale aveva un appuntamento routinario.

Nonostante l'impercettibile (per le richieste massimali) apertura che può riscontrarsi nel Preambolo del Trattato-Costituzione, nel secondo capoverso del quale è scritto «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa», l'intento delle perorazioni del precedente Pontefice è rimasto invariato nei mesi. Ancor più sotto il magistero di Benedetto XVI rimane sempre viva l'aspirazione per la dottrina cristiana a essere riconosciuta quale fondamento di una religione civile, in anni nei quali si costruisce un'Unione di pace alla quale la Chiesa sente di dover offrire il proprio contributo, «ricorda[ndo], fra l'altro, che l'Europa è stata ampiamente e profondamente penetrata dal cristianesimo», tanto che la fede cristiana è riuscita a plasmare «la cultura dell'Europa facendo un tutt'uno con la sua storia», diventando la religione di tutti gli abitanti del continente, vincendo le divisioni che storicamente

²⁸⁸ S. Dellavalle, *Una costituzione senza popolo?*, cit., p.251.

li hanno tenuti su fronti separati²⁸⁹. Giovanni Paolo II, addirittura, liberò da una patina d'ipocrisia, sottraendolo a interpretazioni polemicamente politiche, l'attivismo della Santa Sede, portando in evidenza che l'interesse nutrito verso l'originale esperienza dell'UE non era e non sarebbe mai stato parte di una strategia di *Kulturkampf*, risultando sempre guidato dalla missione di proselitismo e di annuncio sconvolgente della salvezza da ricercare in Gesù: oggi, come ieri e sempre. Tale tensione "kerygmatica" da "nuova evangelizzazione"²⁹⁰ rende, tra l'altro, la Chiesa vaticana molto più attenta di qualche lustro fa ai delicati equilibri da preservare nel rapporto con le altre confessioni. In particolare, il rapido avvicinamento ai "fratelli maggiori" ebrei, favorito dal coraggio di aver chiesto scusa per gli errori e i pregiudizi che crearono un humus adatto alla barbarie dell'Olocausto, ha favorito le condizioni affinché il compito del quale la Chiesa si è autoinvestita non fosse limitato ad aiutare l'Europa come complesso di istituzioni a rivitalizzare quelle radici che l'avrebbero originata, a riconoscere non soltanto nel Nuovo Testamento il riferimento teologico privilegiato, ma in tutta la Bibbia, raccolta di testi sacri nella quale con più decisione è possibile evidenziare un ceppo comune che blocchi sul nascere ogni rigurgito di antiebraismo, riconoscendo «le comuni radici giudaico-cristiane come valori fondamentali del suo patrimonio»²⁹¹. Appello recepito prontamente dall'onorevole Fini, membro della Convenzione, da tempo in contatto con la comunità ebraica italiana e, attraverso di questa, con quella internazionale, al fine di cancellare dal proprio passato di militante e Segretario del Movimento Sociale le linee di continuità che univano (uniscono?) al regime fascista anche Alleanza Nazionale. Mossa che tra i colleghi lo ha perfino un po' isolato, ma che egli ha insistentemente difeso anche allo scopo

²⁸⁹ Giovanni Paolo II, *Gli appelli di Giovanni Paolo II*, «Rivista di studi politici internazionali», n.4/2003, pp.557-560, citazioni pp.558-559 tratte dall'*Angelus Domini* a Castelgandolfo, 20-7-2003.

²⁹⁰ V. Messori, *Questo libro*, in Giovanni Paolo II, *Varcare la soglia della speranza*, Mondadori, Milano, 1994, pp.VII-XXII, rif. p.XVI.

²⁹¹ G. Fini, *Emendamento all'art.2*, «Quale Stato», n.1/2003, pp.257-268.

di tutelare, agli occhi del proprio elettorato, le vestigia di un'identità nazionale che oggi appare alla destra messa in discussione dalla proteiforme società multietnica. Non sono mancate comunque analoghe prese di posizione, come quella dell'ex cancelliere Helmut Kohl, che ha riaperto la polemica numerose volte, come in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Scienze Politiche all'Università cattolica di Milano l'11 novembre 2003.

L'espedito linguistico dei valori «giudaico-cristiani» è stato salutato con aperto favore anche dal giovane ricercatore Justin Frosini, piuttosto perplesso nel vagliare l'ipotesi di un diretto riferimento a Dio, codificato soltanto nella Costituzione irlandese e in quella polacca ma che, se fosse stato richiamato nel Preambolo, avrebbe rischiato di rivendicare per sé un valore addirittura “super-costituzionale”²⁹².

In aggiunta alla «sorpresa e sconcerto» espressi dallo scomparso Papa per esempio sabato 30 giugno 2003 e, in lingua polacca, all'Angelus di domenica 20 giugno 2004, di fronte all'omesso riferimento nel Preambolo della “Costituzione” ai valori cristiani, vi sono state altre autorevoli espressioni di scandalo per la mancata raccolta di tale suggerimento, a lungo perorata in via sostanzialmente ufficiale dai governi polacco, irlandese, italiano e spagnolo²⁹³. Quella probabilmente più rilevante è giunta da Joseph Weiler, accademico di riferimento nelle vicende europee, ebreo praticante. Nel nostro paese la sua aspirazione è stata appoggiata dal collega Augusto Barbera, il quale ha manifestato garbatamente presso il pubblico televisivo e dei lettori dei quotidiani il suo fiero dissenso, appuntando i propri rilievi sulla questione identitaria. Più nel dettaglio, il costituzionalista ha espresso una tesi che indubbiamente coglie parte della verità storica, in quanto individua i connotati europei come un insieme coerente di valori civili e politici formatosi dall'incontro tra pensiero illuministico e

²⁹² Cfr. J. O. Frosini, *Il Preambolo*, «Quaderni costituzionali», n.2/2003, pp.387-389, rif. p.387.

²⁹³ Anche se poi quest'ultimo, con il cambio di maggioranza nel marzo 2004, ha abbandonato gli atteggiamenti oltranzisti di Aznar.

tradizione cristiana²⁹⁴. È, però, a ben vedere, un'arbitraria selezione, che del passato comprime altri apporti rilevanti, soltanto alcuni dei quali rientrano nella griglia dei riferimenti scelti, attraverso il *diritto comune*, nato dalla confluenza tra il diritto romano e quello canonico, e che avrebbe costituito l'architrave dell'esperienza giuridica europea²⁹⁵.

Sempre Barbera si è mostrato agguerritamente critico nei riguardi della reticenza in seno alla Convenzione sul tema in oggetto. Il punto in merito al quale ha parzialmente giustificato gli omissis del testo è tra l'altro quello che maggiormente merita di essere ricordato. Chi si era infatti mostrato in astratto possibilista ha in seguito preferito appoggiare le più intransigenti posizioni massoniche, convinto che la formulazione "aperta", quasi vaga, di decine di articoli del Bill of Rights andasse accolta come frutto di fragili equilibri, suscettibili proprio per questo di incrinarsi facilmente sotto la spinta di interpretazioni diverse, e, peggio, di quelle suggerite in sensi precisi dal peso della tradizione cristiana del continente. Come disinnescare il pericolo? Operazione talmente delicata da aver convinto, come scritto più sopra, molti convenzionali a rinunciare all'impresa. Soltanto Barbera annotò ripetutamente che il "pericolo" avrebbe potuto essere esorcizzato accostando ai riferimenti dedicati alle tradizioni religiose quelli alle culture laiche, così rendendo evidente l'autonomia della sfera religiosa e di quella civile, evitando le temute commistioni²⁹⁶.

Prospettiva forzatamente dicotomica, come non ha nutrito timore alcuno nel rilevarlo il filosofo Dario Antiseri, rimarcando l'insostituibile ruolo, favorito dalla presenza capillare, delle chiese (come luoghi fisici di culto) e delle miriadi di corpi intermedi generati dalla cultura religiosa, giudicati l'evento politico più importante

²⁹⁴ Cfr. A. Barbera, *Barbera: la nostra identità non è amputabile*, Intervista di Angelo Picariello, «Avvenire», 13-12-2003, p.4.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Cfr. A. Barbera, *Prefazione*, in J. H. H. Weiler, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003, pp.13-23.

dell'Occidente, con un'enfasi non troppo discretamente appostata tra le pieghe di tale riflessione. Non ha però mancato di completare tale proposta di ricostruzione teorica risalendo all'eredità trasmessa a tutta l'Europa dalla cultura greca, in particolare «l'idea di razionalità come discussione critica», pur se omettendo di manifestare apprezzamento per l'Illuminismo, snodo primario dell'estenuante, ancorché proficuo, dibattito che per decenni aveva contrapposto antichi e moderni, allo scopo di individuare cartesianamente chi fosse superiore. Con il cristianesimo, ha notato sempre Antiseri, sarebbe però venuto al mondo il concetto di uomo come persona, un'idea che i Greci avevano avvicinato, ma non raggiunto, afferrato pienamente. E il valore della persona implica al tempo stesso che si operi un ridimensionamento dell'ordine politico²⁹⁷.

Forse è proprio questo concetto, già presente nel Preambolo della Carta in relazione al tentativo e dovere dell'Unione di porre la persona «al centro della sua azione», che nel suo apparire in un documento tanto cardinale in connessione con quello di “Stato di diritto” a suffragare una volta ancora, se mai ce ne fosse bisogno, l'inseparabilità e la fitta trama di intrecci che unisce i più nobili lasciti culturali, scientifici e religiosi, che hanno reciprocamente smussato le proprie asperità anche attingendo a filoni dalle genealogie eccentriche²⁹⁸.

Debolmente persuasivi appaiono pertanto i tentativi, come quello della Paciotti, di sciogliere canti di lode a una Carta che, rendendo possibile la creazione di una comunità di diritto, per grazie del riconoscimento di quelli fondamentali di ogni individuo, consentirebbe la convivenza di tradizioni culturali, etniche, religiose differenti. Ogni riconoscimento – e abbiamo espresso cautele dubitative sul coraggio dell'art.22 – non può risultare completo se pretende di registrare la diversità espungendo dalle differenze

²⁹⁷ Cfr. D. Antiseri, *Da Atene al crocifisso, la parabola dell'Europa*, «Avvenire», 6-11-2003, p.26.

²⁹⁸ L'apporto fornito dal concetto di persona alla cultura europea è stato evidenziato anche dal Cardinale Mario Francesco Pompedda, *Le radici cristiane dell'Europa*, «Ideaazione», n.4/2003, pp.68-80, rif. pp.72-73.

in confronto le radici che affondano nel terreno dove è piantata la loro presente evoluzione. In questo senso davvero potrebbe essere individuata una tentazione illuministica, glacialmente razionalista, che la Paciotti intravede nella Carta²⁹⁹.

L'articolo I-52 del Trattato che ha istituito una Costituzione ("Status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali") costituisce un utile tentativo di favorire il mantenimento di un efficace legame tra i singoli Stati, le Chiese e le comunità religiose degli Stati membri, in un circuito di reciprocità entro il quale l'Unione si inserisce al fine di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni, «riconoscendone l'identità e il contributo specifico» (comma 3). È la designazione delle Chiese quali organizzazioni di legittimi interessi morali di milioni di cittadini, che non viene sminuito dalla previsione del secondo comma, che laicamente aggiunge l'eguale rispetto garantito dall'Unione allo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali³⁰⁰. È una disposizione che, nella costruzione di un'Europa allargata, che nel 2004 ha spostato il proprio *limes* oltre (parzialmente) la storica divisione tra Chiesa cattolico/riformata e Chiese orientali e ortodosse, presuppone un'opzione di grande rilievo. Si prospetta la necessità di un superamento, o per lo meno una implementazione, della prassi concordataria bilaterale, tra singoli Stati e Chiesa, per coinvolgere tutta l'Unione Europea e le Chiese al plurale. In un continente che si avvia ad assumere una dimensione istituzionalmente multiconfessionale, imprimere una svolta di tale portata rivestirebbe anche il significato di una prioritaria esigenza di rivitalizzare la stagnazione del dialogo tra Città del Vaticano e Mosca, che stride con l'ecumenismo "occidentale"³⁰¹.

In secondo luogo, l'essere forzati al dialogo potrebbe segnare rilevanti passi di avvicinamento nella diaspora cristiana in quei

²⁹⁹ Cfr. E. Paciotti, *La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale*, cit., p.447.

³⁰⁰ Lo nota con favore G. E. Rusconi, *Religione civile e identità italiana*, cit., p.838.

³⁰¹ Cfr. M. Faggioli, *Le chiese e i nuovi confini d'Europa*, «il Mulino», n.2/2004, pp.331-340, rif. p.339.

paesi, come la Germania, epicentro a lungo di sanguinose guerre di religione e oggi nella peculiare situazione di dover registrare un divario notevolissimo tra la velocità del riavvicinamento socio-politico tra le due realtà riunificate nel 1990 e i ritmi del dialogo interreligioso, che, tra l'altro, unisce alla base i fedeli molto più intimamente di quanto ammesso e favorito da gerarchie vaticane (e non). Il *Kirchentag* ecumenico tenutosi a Berlino nel 2003 ha comunque rappresentato una festa di conciliazione tra cattolici e luterani il cui successo partecipativo, superiore alle più rosee aspettative, ha evidenziato la diffusa aspettativa di unità. Essa potrebbe stimolare una condivisa rielaborazione degli atteggiamenti assunti dalle Chiese nel Vecchio continente non solo in occasioni oscurantiste come l'Inquisizione, ma anche nelle più tenebrose complicità del ventesimo secolo, quelle con i fascismi, proprio nell'ottica di favorire la ristrutturazione di una memoria comune e le tragiche scelte di anteporre il benessere alla privazione della libertà in nome della contrapposizione al "diabolico" marxismo, con opportunismi protrattisi attraverso discutibili beatificazioni e frettolose rimozioni dell'opera caritativa e al servizio dei poveri fornita sia durante il franchismo, il salazarismo, il fascismo e il nazismo, che in opposizione alle dittature militari sudamericane. Delle Chiese sarebbe fatale non ricordare le istituzioni di solidarietà che, nonostante siano state quasi sempre presenti nel tessuto della società, hanno assunto massima importanza con il pensiero sociale cristiano, in seguito all'elaborazione di idee che hanno cercato di segnare percorsi alternativi tanto al socialismo quanto al capitalismo, favorendo organizzazioni sindacali e di mutuo soccorso, nonché partiti dotati di canali comunicativi privilegiati con i vertici ecclesiastici. Il rimando alla *Rerum novarum* (1891) può essere completato con quello all'enciclica *Quadragesimo anno* (1931), che da alcuni ambienti liberal-conservatori è stata individuata come fonte di ispirazione perfettamente compiuta del principio di sussidiarietà, da Cotturri invece coniugato secondo ispirazioni di

fondo intese a originare, favorire, una cultura politica della mitezza, individuando correttamente i termini in opposizione nella vicenda europea (egoismo nazionalistico/comunitarismo europeista), tentando di risolverne l'inconciliabilità mediante una circolarità virtuosa. Laddove lo statuto teorico elaborato dai Pontefici e ripreso da intellettuali alla Antiseri prevede un contenimento crescente del potere politico attraverso una società civile disegnata sulle orme di quella degli ordinati, la sussidiarietà alla quale il sociologo ha dedicato un intenso libro prende senso dalla tendenza espansiva del potere politico che unisce Maastricht ad Amsterdam a Nizza e oltre: la configura, la disciplina, ne detta il criterio. Apporta reciproche limitazioni tra poteri, fa appello a una capacità di "autoaiuto" fra cittadini che esplicitamente invoca una mutualità non inficiata dall'ipotetico stigma di una fede assente o vacillante³⁰². Affinché appaia chiaro quanto abbiamo scritto, riportiamo il brano secondo noi più significativo dell'Enciclica di Pio XI:

E quando parliamo di riforma delle istituzioni, pensiamo primieramente allo Stato, non perché dall'opera sua si debba aspettare tutta la salvezza, ma perché, per il vizio dell'individualismo [...], le cose si trovano ridotte a tal punto, che abbattuta e quasi estinta l'antica ricca forma di vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato. E siffatta deformazione dell'ordine sociale reca un non piccolo danno allo Stato medesimo, sul quale vengono a ricadere tutti i pesi, che quelle distrutte corporazioni non possono più portare, onde si trova oppresso da una infinità di carichi e di affari. È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale: che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità,

³⁰² Cfr. G. Cotturri, *Potere sussidiario*, cit., pp.77 e 105.

così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; ed allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso. Questa poi deve essere la prima mira, questo lo sforzo e dello Stato e dei migliori cittadini: mettere fine alle competizioni delle due classi opposte, risvegliare e promuovere una cordiale cooperazione delle varie professioni dei cittadini³⁰³.

La comune ispirazione religiosa si è nei secoli differenziata per regioni, anche nell'ambito dell'Europa occidentale, con lo strappo operato da Lutero e Calvino, intervenuti a liberare un'etica peculiare tra i popoli del centro-nord Europa, che Weber, nel 1905, interpretò quale ausilio alla genesi dell'economia capitalistica, con un'impalcatura comparativistica schematica, ma subito divenuta "classica"³⁰⁴. Tale differenziazione non ha però intaccato – ecco una matrice di continuità – due principi della democrazia moderna

³⁰³ Pio XI, *Quadragesimo anno. Della restaurazione dell'ordine sociale in piena conformità con le norme della legge evangelica nella ricorrenza del XL anniversario dell'enciclica «Rerum novarum» di Leone XIII*, Enciclica del 15 maggio 1931, in I. Giordani (a cura di), *Le encicliche sociali dei Papi. Da Pio IX a Pio XII (1864-1942)*, Studium, Roma, 1944², pp.305-351, citaz. paragrafo 35, pp.329-330.

³⁰⁴ Cfr. M. Weber, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* (1905), Introduzione di Giorgio Galli, Rizzoli, Milano, 1991.

che si sarebbero sviluppati a partire dal V secolo, quando la Chiesa reintrodusse nel suo tessuto sociale (amplificandone la risonanza) e nei propri meccanismi di autogoverno e rappresentazione il «qui praefuturus est omnibus, ab omnibus eligatur» e il «quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet»: «colui che deve comandare su tutti deve essere eletto da tutti», statuì Leone I nel 440, e «ciò che interessa tutti come singoli, deve essere discusso e approvato da tutti»³⁰⁵.

Selezione ancora una volta dai risvolti arbitrari, quella del sacerdote e missionario Filippo Di Giacomo, con l'indubbio merito tuttavia di segnalare quanta mescolanza tra sistemi di governo ed elettorali ecclesiastici e civili si sia sedimentata nel tempo. Eccessivo il ridimensionamento delle innovazioni apportate nei Comuni italiani rinascimentali, o in date simboliche come il 1614 e il 1789, quasi che alle spalle di quegli eventi unici non vi fosse stato un approfondimento teorico del significato stesso di democrazia, che già Tucidide aveva sviluppato ben prima dei pontefici romani³⁰⁶.

Ciononostante risulta di estremo interesse apprendere la centralità dei monaci nel codificare il modo di apparecchiare la tavola, di stabilire la sequenza delle portate e di prescrivere le più elementari norme igieniche e di galateo, per non parlare poi della derivazione non solo lessicale di “colazione”, di “pietanza” e della loro inventiva nel preparare l'idromele, il sidro e la birra col luppolo, nata nei monasteri benedettini fiamminghi verso la fine del X secolo³⁰⁷. Anche la *Magna Carta* del 1215, usualmente fatta coincidere con la genesi del parlamento inglese, era stata preceduta, esattamente un secolo prima, dalla *Carta Charitatis* di cui si erano dotati i cistercensi. Con questo documento essi avevano conferito al *Parliamentum* degli abati la *summa potestas* del loro ordine³⁰⁸.

³⁰⁵ F. Di Giacomo, *Le radici cristiane dell'Europa*, «il Mulino», n.6/2003, pp.1001-1009, citaz. p.1002.

³⁰⁶ Come si volle sottolineare aprendo il Preambolo della cosiddetta Costituzione con un frammento attribuitogli erroneamente, salvo poi eliminarlo nella versione definitivamente approvata.

³⁰⁷ Ivi, p.1003.

³⁰⁸ Ivi, p.1007.

E che dire poi dello scrutinio a voto segreto, regola sin dall'inizio delle assemblee ecclesiali, mentre nei Comuni tardomedioevali italiani fu introdotto soltanto con lo Statuto di Verona del 1225? Addirittura le prime elezioni municipali a scrutinio segreto, tenutesi a Pisa nel 1286, si svolsero secondo procedure supervisionate da due frati domenicani e da due minori, investiti del compito di insegnare la pratica e di garantirne il corretto esercizio³⁰⁹. Altri esempi potrebbero essere richiamati, come ulteriore testimonianza del fatto che la confusione tra potere religioso e civile che per secoli ha impedito il più appropriato esercizio sia dell'uno che dell'altro, conducendo persino a disastrosi con itti, come quello innescato nell'isola britannica da Enrico VIII (e del quale oggi si piangono le conseguenze sotto il profilo culturale per i tesori andati persi e distrutti, così come durante la dittatura repubblicana di Cromwell), ha infine significato una positiva separazione dei due mondi, abituando i sudditi/fedeli a vivere in modo corretto una lealtà doppia che concerne sfere differenti dell'agire.

Ma la secolarizzazione, ai cui portati benefici in pochissimi oserebbero sottrarsi, non può significare fare *tabula rasa* del passato nella sua dimensione culturale. La memoria è sempre, inevitabilmente, selettiva. Se però la scrematura di quanto abbracciare o meno delle gesta dei nostri avi risulta da un'operazione vaporosamente condotta a tavolino e genericamente protesa a individuare nell'Europa (con indebita estensione a Stati non ancora facenti parte dell'Unione) «uno spazio privilegiato della speranza umana», eclissando la vicenda delle guerre mondiali, si pongono premesse poco confortanti³¹⁰.

³⁰⁹ Ivi, p.1004.

³¹⁰ L'obbedienza dei silenzi del Preambolo del Trattato-Costituzione a un preciso contesto politico è stata rimarcata da Cesare Pinelli. Proprio per questo l'accademico si è mostrato alquanto perplesso nel rilevare che la decontestualizzazione di un testo che reclama vette empiree di identificazione comune dagli europei ha risucchiato il lavoro dei redigenti nel buco nero dove scompare l'obiettivo di esorcizzare i demoni del passato per rileggerne i punti di contatto e dove non compaiono riferimenti agli eventi fondativi dell'attuale integrazione di pace. Cfr. C. Pinelli, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. Bassanini - G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi; Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2003, pp.31-36, rif. pp.32-33.

Il tragico ricordo del secondo conflitto planetario, l'elaborazione di una *memoria comune negativa* è più che mai urgente affinché, anche tra le giovani generazioni che non hanno vissuto le privazioni e gli orrori di quel quinquennio, il sentimento di unità nella diversità non rimanga succubo di revisionismi e mode storiografiche.

Articolo 1

Scorrendo il testo della Carta, balza immediatamente agli occhi che nei cinque articoli raggruppati nel Capo I, dedicato alla "Dignità", sono compresi alcuni classici diritti dell'*habeas corpus*, che trovano un'ideale prosecuzione nelle garanzie processuali previste nella sezione intitolata "Giustizia"³¹¹.

Uno spazio a sé merita l'articolo 1, che riassume la tonalità ideologica complessiva della Carta di Nizza recitando testualmente: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». Dichiarazione con la quale si è inteso esprimere la centralità della persona umana come essere unico e irripetibile, rispetto al contesto nel quale vive ed opera, e che costituisce il fine di ogni cosa³¹².

Siamo al cospetto di una disposizione che richiama in tutta evidenza l'articolo 1, comma 1, della Legge Fondamentale tedesca, anche se, rispetto a questa, sparisce il dovere dello Stato di «rispettarla e proteggerla».

Nella difficoltà di indicare un garante della dignità, si è scelta la forma impersonale, probabilmente meno soddisfacente quale

³¹¹ Sui contenuti della Carta, cfr. V. Pazé, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Un'analisi teorica*, «Teoria politica», n.1/2003, pp.69-81, rif. p.74-75.

³¹² Si veda per esempio M. Olivetti, *Art. 1 – Dignità umana*, in R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Premessa di Carlo Azeglio Ciampi, il Mulino, Bologna, 2001, pp.38-45, rif. p.38.

garanzia giuridica, ma più responsabilizzante per l'intera comunità di riferimento.

Stranamente, la spiegazione fornita dal Praesidium non menziona il Grundgesetz, ma richiama quanto stabilito nel Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, per approfondire l'impegnativa enunciazione secondo la quale «la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali»³¹³. Come previsto nella Dichiarazione, dove il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace del mondo, anche con la Carta di Nizza si è resa esplicita l'intenzione per la quale nessuno dei diritti sanciti nel testo possa essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui³¹⁴. Le note esplicative sembrano pertanto voler rimandare all'attività del costituente di Bonn, che optò per la formale inclusione della dignità umana tra i *Grundrechte* (diritti fondamentali), riassunti in 19 articoli posti all'inizio del documento costituzionale, in posizione di particolare rilievo e importanza per sottolineare *ictu oculi* la differenza rispetto al regime nazionalsocialista, cautelandosi addirittura con la disposizione del terzo comma dell'articolo d'apertura, nel quale statui la precettività delle norme del Grundgesetz, ammaestrato dall'infelice sorte delle disposizioni weimariane, il cui corpus era stato in larga parte vanificato dalla distinzione tra norme *immediatamente precettive* e norme *semplicemente programmatiche*³¹⁵. Certo è che il rinvio a una Legge Fondamentale partorita dopo l'immane tragedia della Seconda Guerra Mondiale, e che volle, come già la Carta suprema italiana, segnare una svolta rispetto a un'epoca di feroci dittature, rende più pregnante il senso della decisione dei popoli europei di «condividere un futuro di pace fondato sui valori comuni» della

³¹³ Nota del Praesidium, cit., p.3.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ Si veda P. G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 4. Il sistema tedesco (La Repubblica federale)*, Giuffrè, Milano, 1992⁵, pp.17-18.

quale si parla nel Preambolo. Sicuramente sarebbe stato auspicabile uno sforzo ulteriore, *proprio perché* si stava redigendo una Carta che fungesse da riferimento per i popoli del continente nel quale sono scoppiate due delle più tremende carneficine di cui gli uomini si siano resi protagonisti³¹⁶. Si sarebbe cioè potuto, come ha scritto Rodotà, riconoscere più nettamente il diritto alla pace, se non addirittura l'esplicito ripudio della guerra «come strumento di offesa della libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», come sancito dall'art.11 della Costituzione italiana³¹⁷.

Accanto alla connessione di tipo negativo con gli incubi del totalitarismo, la proclamazione dell'inviolabilità della dignità umana ne esibisce una di tipo positivo. È infatti rilevabile un filo rosso che dall'umanesimo cristiano e laico giunge fino a oggi, segnando una certa continuità nella storia culturale dell'Occidente. Marco Olivetti ha interpretato, all'interno di questa prospettiva, la centralità della dignità umana come un ri-esso dell'antropocentrismo ebraico-cristiano, per il quale l'uomo è *imago Dei* (Genesi, 2,27), dotato di un'anima immortale e personalmente responsabile davanti al suo creatore, del quale costituisce il capolavoro³¹⁸, tralasciando colpevolmente di citare l'apporto fornito da alcuni pensatori.

Aggiungendo ai principi della democrazia e dello Stato di diritto, sviluppati nei capitoli dedicati alla “Cittadinanza” e alla “Giustizia”, la “Dignità” e la “Solidarietà”, ad arricchire la classica dicotomia ottocentesca di “Libertà” e “Uguaglianza”, si è composta una quadriga di valori fondamentali che si propone di rappresentare un comune denominatore tra le richiamate culture laiche e cristiane, unendo in un abbraccio tutt'altro che soffocante Pico della Mirandola e Tommaso d'Aquino, in un registro storico della civiltà europea che cerca di raccogliere tutte le esperienze maggiormente significative,

³¹⁶ Insieme al massacro perpetrato ai danni degli indigeni d'America, alle “purghe” staliniane e a quello consumato in Cina in pieno maoismo.

³¹⁷ Cfr. S. Rodotà, *Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.451-476, rif. p.465.

³¹⁸ Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, p.39.

nonostante sia mancato il coraggio di esplicitarne i riferimenti, così come nella Costituzione l'omesso richiamo delle radici giudaico-cristiane d'Europa ha comportato, di rimando, la mancata citazione del patrimonio culturale dell'Illuminismo.

Jörg Luther si è mostrato particolarmente accorto nel rimarcare la cautela necessaria su un terreno di composizione culturale viscido, sulla cui superficie si confrontano volontà di prese di posizione "forti", che proprio al valore della dignità umana tendono ad accreditare un carattere "supercostituzionale"³¹⁹.

Il pericolo che si annida dietro queste visioni estreme, indisponibili a compromessi e bilanciamenti sui valori, consiste nel mobile limitare tra l'uso retorico dell'argomento "dignità" e la richiesta di severe sanzioni penali, facendo calare sul tema dei diritti fondamentali il sipario che separerebbe il palco europeo dalla platea di ampie zone del pianeta, riproponendo il delicato tema della valutazione democratica in casa propria e in quella altrui. "Dignità" può quindi concepirsi in termini gradualisti, per esempio quando si dibatta delle condizioni di vita, non restringendo così lo sguardo alla sola Europa³²⁰.

L'invocazione di un criterio di riferimento tanto impegnativo va salutata con favore, anche se le considerazioni di Luther sembrano quasi trascurare un dato significativo. Il richiamo alla dignità nella Carta non è limitato all'articolo 1, ma ritorna in più punti. In particolare, nell'articolo 34 ("Sicurezza sociale e assistenza sociale"), comma 3, si stabilisce che «l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti», slegando cioè l'esistenza dignitosa dalla previsione di una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa», di cui all'art.36, comma 1,

³¹⁹ Cfr. J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, p.224.

³²⁰ *Ibidem.*

della Costituzione italiana³²¹.

I palesi limiti di cui soffre la Carta, che emergeranno nitidamente con l'analisi dello statuto dei diritti sociali, non esime il commentatore dal rimarcare quanto essa proceda alla concretizzazione, senz'altro imperfetta, del concetto giuridico di dignità umana accolto, dandovi corpo con gli articoli 2, 3, 4 e 5. Mediante questi diviene possibile raccogliere alcuni indizi per la ricostruzione di una nozione di dignità umana che manca invece in quei documenti che si limitano a proclamarne l'inviolabilità, lasciando alla giustizia costituzionale la definizione del suo contenuto. Dall'esame complessivo degli articoli appena richiamati, si desume in primo luogo che i beni giuridici da essi considerati consistono nel livello minimo di integrità fisica e psichica riconosciuto alla persona, qualunque sia la situazione concreta in cui questa si trovi. L'esigenza di una tutela della dignità umana viene cioè avvertita dalla Carta proprio a fronte di situazioni nelle quali la pienezza di facoltà "normalmente" riconnessa alla condizione umana è affievolita da condizioni di ordine "naturale" (psicofisico) o di ordine "ambientale" (carcere, lavoro, sottoposizione al controllo da parte di terzi). È soprattutto in questi contesti che la dignità umana viene intesa dalla Carta come una sorta di "santuario", di "zona extraterritoriale" nella quale poteri esterni, pubblici o privati, non possono in alcun modo avere accesso³²².

Vita e morte

L'articolo 2 ("Diritto alla vita") presenta una struttura essenziale, che suggerisce una decifrazione dei due commi al tempo stesso finalizzata a considerarli alla stregua di una disposizione unitaria e a separarne le profonde implicazioni giuridiche e

³²¹ Si veda, tra gli altri, F. Petrangeli, *Una Carta per l'Europa*, cit., p.32.

³²² Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, p.43.

politiche.

«Ogni persona ha diritto alla vita»³²³ è una previsione che tocca inevitabilmente temi delicati quali l'eutanasia e l'aborto. L'apoditticità dell'affermazione adoperata dalla Convenzione può essere giudicata come un chiamarsi fuori da una bega che ha alimentato un serrato confronto tra laici e cattolici. Le nette prese di posizione del Pontefice Giovanni Paolo II, del suo successore Benedetto XVI e dei massimi rappresentanti di altre confessioni hanno da anni ormai favorito la riapertura di un capitolo che sembrava essersi sostanzialmente chiuso negli anni Ottanta del secolo scorso. Esempio la marcia delle 700 mila donne statunitensi a Washington nell'aprile 2004 contro la manifesta intenzione del Presidente Bush jr. di mettere l'aborto fuori legge.

La minaccia di una regressione al pre-1973, quando l'interruzione di gravidanza fu resa legittima, ha mobilitato per l'ennesima volta le femministe, intenzionate a rivendicare come proprio diritto di scelta quello di arrestare il corso della gestazione in determinate circostanze, atto peraltro sempre foriero di traumi fisici e psichici.

Sul versante opposto si è attestato chi tenta di convincere i propri interlocutori della “dovuta” necessità di considerare “vita” quanto generato con l'atto della procreazione, o, al massimo, con possibilismo pronò al verdetto della scienza, l'essere umano come tale dal momento in cui – impresa impervia – esso assuma i requisiti minimi per configurarsi come vivente.

Le estremizzazioni si avvalgono di un'aura rispettabile in quanto solitamente fatte proprie da politici, scienziati, religiosi, i quali perorano l'inevitabilità per l'Uomo di scegliere tra Bene e Male e sostengono la sua attitudine a saperlo fare lasciandosi guidare dai suggerimenti del proprio animo.

³²³ Nella versione approvata a Nizza si faceva riferimento all'“individuo”. Con il testo inserito nel Trattato di Roma sono stati modificati tutti gli articoli in cui compariva “individuo” al fine di inserire il sostantivo “persona”, che, soprattutto se analizzato in relazione all'eredità culturale e teologica cristiana, meglio delinea la pienezza fisica e spirituale di ogni essere umano.

Ma attorno alle polarizzazioni si confrontano fieramente diverse concezioni della *comunità* umana, a partire dal nucleo primo, la famiglia. L'esplicito rinvio operato dall'art.9 alle leggi nazionali, affinché rimangano queste a disciplinare l'esercizio del diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, lascia ai singoli paesi la possibilità di regolare normativamente questioni che suscitano divisioni laceranti, dalle coppie di fatto (e la possibilità di adozioni anche per queste) alla poligamia. Ancora, a essere coinvolta è la nozione stessa di famiglia, la trasformazione dell'intimità, la procreazione pianificata in base a esigenze lavorative e di migliore tutela da riservare ai figli. Programmare significa però astenersi da rapporti sessuali o averne facendo ricorso a metodi contraccettivi che in certi ambienti sono equiparati a un aborto precoce, salvo riconoscerne come "naturali" alcuni, con capriole biologico-teologiche estenuanti e sorprendenti.

Il diritto alla vita si completa attraverso la ferma condanna della pena di morte, sancita dal secondo comma, che, secondo la spiegazione elaborata dal Praesidium, è ripresa quasi letteralmente dall'articolo 1 del protocollo n.6 della CEDU³²⁴. Lo scarto rispetto al paragrafo iniziale è lampante. Mentre in quello i convenzionali hanno lasciato intatta la sfera dei singoli Stati, nell'ultima disposizione vi è il dichiarato intento di esprimere uno dei portati comuni del costituzionalismo europeo, uno dei connotati della *Lebensform* continentale rispetto alle scelte americane, ma anche, nel 2000, a quelle della Turchia. Punto qualificante della Carta, che, a voler chiosare le considerazioni precedenti, evidenzia la collisione tra posizioni "integraliste" in materia d'aborto quando coniugate (negli Usa quasi sempre) con un convinto sostegno alla pena capitale e a metodi di esecuzione raccapriccianti, assimilabili a una crudele tortura psicologica, prolungata negli anni, e fisica, sia pure circoscritta a pochi istanti. Anche sotto questo profilo, l'articolo 4 ("Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti

³²⁴ Nota del Praesidium, cit., p.4.

inumani o degradanti”) della Carta di Nizza può essere salutato con favore, nonostante replichi alquanto pedissequamente il terzo della CEDU³²⁵.

Il divieto della pena di morte non è però assoluto. Ai sensi dell’art.2, paragrafo 2, della CEDU, «la morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l’evasione di una persona regolarmente detenuta;
- c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un’insurrezione»³²⁶.

Eccezioni considerate scontate, sebbene le legislazioni nazionali siano di frequente ambigue in merito alla terza ipotesi. È soprattutto il punto 3-b) delle spiegazioni che, richiamando l’art.2 del protocollo n.6 della CEDU, sembra consentire una deroga alla tassatività della Carta qualora le legislazioni nazionali prevedano la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o in caso di pericolo imminente di con itto, secondo quanto considerato possibile giusta l’art.52 (“Portata dei diritti garantiti”)³²⁷. In risposta alle perplessità favorite dal possibile contrasto tra le disposizioni della Carta e i patrimoni costituzionali dei paesi membri dell’UE, il testo approvato a Nizza è stato implementato, all’atto della sua inclusione nel Trattato-Costituzione, con nuove disposizioni. Queste hanno pesantemente circoscritto la sua portata, imponendo di interpretare i diritti tutelati «in armonia» (comma 4) con le tradizioni costituzionali comuni e, addirittura, senza trascurare le «legislazioni e prassi nazionali» (comma 6), nonché con esplicito invito rivolto ai giudici a tenere «nel debito conto» le spiegazioni elaborate al Praesidium, replicando l’ammonimento del Preambolo,

³²⁵ Ivi, p.6.

³²⁶ Ivi, p.4.

³²⁷ Sull’art.2 si leggano le righe dedicate da F. Petrangeli, *Una Carta per l’Europa*, cit., pp.32-33.

onde contenere la creatività giurisprudenziale entro i rigidi confini dell'interpretazione autentica, garantita da chi ha materialmente redatto la Carta³²⁸.

Diritti sociali

Le diffuse aspettative suscitate dall'attività preliminare condotta dalla Convenzione possono parzialmente far comprendere le ragioni della delusione che ha pervaso commentatori e studiosi. Con la scelta di perfezionare le tappe dell'integrazione europea anche attraverso i diritti, e non più soltanto mediante i mercati, l'Unione mirava a rivendicare, a prescindere dai rilievi che sono stati mossi, la peculiarità del proprio modello sociale, al fine di costruire con fatica quell'identità che non può evitare di formarsi anche per contrapposizione a un *altro-da-noi*.

Il compromesso assiologico raggiunto nella Carta è, come tutti i compromessi, insoddisfacente per i portatori di posizioni intransigenti, devote a un euroottimismo o a uno euroscetticismo integrali.

Pretendere di pervenire a una valutazione complessiva della tutela loro accordata nella Carta, delle positive novità in essa rintracciabili e negli elementi di regressione soprattutto rispetto ad alcune Costituzioni di riferimento è aspettativa lecita e con la quale si sono cimentati decine di analisti. Quanto di anomalo si riscontra tuttavia nei loro studi è la peculiare distanza – per non dire contraddittorietà – tra la valutazione sintetica, spesso condita con aggettivi schietti e finalizzati a esplicitare una presa di posizione decisa, e l'analisi puntuale del testo, usualmente meno drastica nella bocciatura di quanto desumibile dalle righe vergate con considerazioni generali. Sicuramente le manchevolezze della Carta,

³²⁸ L'art.52 è dunque stato oggetto di significative integrazioni, che spiegano la modifica della sua intestazione in "Portata e interpretazione dei diritti e dei principi", oltre alla rinumerazione in seguito alla quale è diventato, nel complesso del Trattato di Roma, il numero II-112.

e in particolare misura le preoccupanti dimenticanze in tema di lavoro, focalizzano i rilievi sul “non scritto”, ma noi cercheremo in ogni caso di evidenziare quanto pregi e difetti possano essere accentuati da letture che intendano aprire finestre comparative.

Cantaro ha individuato due fattori meritevoli di particolare attenzione in quanto prezioso ausilio nell’elaborazione di un ponderato giudizio sui diritti sociali. Si tratta, da una parte, della loro equiparazione giuridico-formale agli altri diritti fondamentali e, dall’altra, della loro sostanziale desocializzazione, ossia l’alterazione della loro classica struttura di diritti a fondamento e contenuto fortemente comunitario e collettivo³²⁹.

L’equiparazione agli altri diritti fondamentali

L’equiparazione dei diritti sociali agli altri diritti fondamentali è risultato tanto più rilevante quanto più si ripercorrono i contrasti che hanno movimentato alcune fasi dei lavori dell’assemblea presieduta da Herzog. Non si è trattato semplicemente di divergenze concernenti la configurazione di qualche diritto, bensì la scelta stessa di inserirli nella Carta, posta la denuncia secondo cui il loro esplicito portato “politico” avrebbe fatto deragliare l’attività della Convenzione dai binari indicati a Colonia.

E comunque, fino alla risolutiva proposta di una cornice adimensionale della Carta, non appariva affatto chiaro quale potesse risultare la loro collocazione³³⁰. Nel testo definitivo la disciplina dei diritti sociali ben rispecchia la sistematica della Carta e occupa trasversalmente i capitoli dedicati alle “libertà”, all’“eguaglianza” e alla “solidarietà”, con un superiore addensamento in quest’ultimo, che ne favorisce la maggiore ampiezza rispetto a tutti gli altri.

Considerando quali e quanti tentativi di depotenziare i diritti

³²⁹ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., p.112.

³³⁰ Su tali passaggi cfr. F. Petrangeli, *Una Carta per l’Europa*, cit., pp.63-64.

sociali siano stati a lungo compiuti, persino per ragioni opposte, come quelle che hanno mosso il Regno Unito e le resistenze dei paesi scandinavi per non minare la propria generosa organizzazione welfaristica, anche il vincolo tra libertà, solidarietà ed eguaglianza rappresenta una significativa adesione contenutistica alla soluzione indicata nel Preambolo e alla quale abbiamo precedentemente fatto cenno.

L'ampliamento del catalogo di questa tipologia di diritti rispetto alla *Carta dei diritti sociali* del 1989 risulta evidente, e rilevante va considerato il riferimento di tali diritti a soggetti generalmente ignorati persino nelle più avanzate Costituzioni.

Aver previsto negli artt.24-25-26 diritti di protezione e cure per i bambini, a una vita dignitosa e indipendente per gli anziani, a beneficiare di misure volte a garantire l'autonomia e l'inserimento sociale per i disabili non era un'opzione neutra, ma significativa dell'intenzione dell'Unione di progettare un futuro dal quale nessuno rimanga escluso, e che, anzi, rafforzi il principio di responsabilità che ci rende garanti di quanto le generazioni future riceveranno in dote, a partire dalla tutela dell'ambiente (art.37).

Pur trattandosi di articoli i quali, ancor più di quanto non sia accaduto altrove, rendono questi passi della Carta, come scritto da Zolo, «il frutto di un esercizio di trascrizione transattiva del *law in books* europeo»³³¹, non può negarsi che tale sforzo non apparisse affatto scontato nella sinfonia di silenzi delle Costituzioni nazionali.

La scelta risultata nel complesso meno apprezzabile è stata la positivizzazione dei diritti sociali secondo l'espressione «riconosce e rispetta», mentre in altre parti della Carta campeggia

³³¹ D. Zolo, *Una "pietra miliare"?*, cit., p.1016. In dettaglio, l'art.24 ("Diritto del bambino") si basa sugli articoli 3, 9, 12 e 13 della *Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, firmata il 20 novembre 1989 e ratificata dai 15 Stati membri al momento della redazione della Carta; il 25 ("Diritto degli anziani") e il 26 ("Inserimento dei disabili") risultano invece ispirati ad alcune disposizioni della *Carta sociale europea* e della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*: cfr. *Note del Praesidium*, cit., pp.25-26.

un perentorio «garantisce e tutela». Strategia raffinatamente elusiva dell'assicurazione circa la loro effettività, secondo Gianni Ferrara, libero da remore nel bocciare numerosi aspetti del documento e quindi dal segnalare quanto, con tale freddezza lessicale, esso avesse allontanato da sé i diritti, rinunciando a porre rimedio al distacco contenuto nell'abbandono della formula «ogni individuo ha diritto a...»³³².

Lettura esasperatamente riduttiva nella difesa d'ufficio orchestrata da Rodotà, il quale, malgrado sia risultato proprio su questo punto meno efficace del solito, già nel 2001 si premurò di replicare alle inquietudini disseminate a sinistra dalla Carta, riprese per l'ennesima volta da Ferrara a fine 2003, quando sembrava si fosse alla vigilia di un'intesa sul Trattato costituzionale e uno degli accordi maggiormente qualificanti era rappresentato dall'inclusione della Carta nel testo³³³.

Come già accennato, Ferrara ritornò sul punto giudicato dolente sotto il profilo sistemico: i diritti sociali, risultando subordinati al principio supremo dell'ordinamento dell'Unione, quello che istituzionalizza il «mercato aperto e in libera concorrenza», si configurerebbero come *diritti condizionati*, sia per una ragione strutturale che per una politico-istituzionale. Quella strutturale discende dal loro essere *diritti a prestazione*, perché comportano un costo, appunto quello del prezzo delle prestazioni che, dovendo andare a favore delle classi meno abbienti, è sostenuto da coloro i quali godono di un tenore di vita più alto, da anni protagonisti, ricordiamo noi, della ribellione non

³³² Cfr. G. Ferrara, *Da Weimar a Maastricht*, cit., p.26. In tale articolo il costituzionalista ha commentato non il testo definitivo della Carta, bensì il Progetto del 28 luglio 2000, ma quanto scritto per l'occasione mantiene tutta la propria valenza anche a fronte della versione infine proclamata. E comunque Ferrara ha replicato le medesime considerazioni in *Ma quanta democrazia?*, «la rivista del manifesto», n.32, Ottobre 2002, pp.42-46, rif. p.46.

³³³ Cfr. Id., *Il mercato costituente*, «la rivista del manifesto», n.44, Novembre 2003, pp.30-34.

semplicemente fiscale esaminata da Reich³³⁴, Lasch³³⁵ e Bauman³³⁶. La ragione politico-istituzionale è strettamente raccordata alla prima, nel senso che, dovendo il costo dei diritti essere iscritto tra le uscite dei bilanci statali o comunitario, esso può derivare solamente da una scelta politica che privilegi talune priorità. Ma i bilanci devono viaggiare entro gli obblighi tassativi imposti dalle norme dell'art.III-177, e che raccolgono la triade di doveri di massima stabiliti dall'Unione: 1) prezzi stabili; 2) finanze pubbliche e condizioni monetarie sane; 3) bilancia dei pagamenti sostenibile.

L'aspetto grave della vicenda risiede nella natura dei vincoli, non già stabiliti dalla Convenzione Giscard, ma presenti sin dall'Atto Unico Europeo, ossia, per terminare con ruvidità il ragionamento, da molto tempo prima che la Carta vedesse la

³³⁴ In particolare Robert B. Reich, Secretary of Labor nel periodo iniziale della prima amministrazione Clinton, tra i numerosi esempi di secessioni storicamente legate soprattutto al problema della nazione, efficacemente ha descritto quella graduale, senza clamori, della quale da circa un quindicennio si rendono protagonisti gli *analisti simbolici*. Il proprio risultare indipendenti economicamente dalla nazione (quella americana nel caso esplorato), essendo le loro fortune collegate al buon funzionamento dei reticoli globali, ha contribuito notevolmente a farne una richiestissima forza lavoro, per arginare le cui tentazioni secessioniste si è attivato un doppio meccanismo perverso. Da un lato, si è alleggerito il loro onere fiscale – contrapposto a un onere impositivo crescente per gli statunitensi con un reddito minore –; dall'altro, si è verificato un drastico taglio negli investimenti, in maggioranza pubblici, destinati al resto della popolazione (il 75%) meno favorito dal benessere. Cfr. R. B. Reich, *L'economia delle nazioni. Come prepararsi al capitalismo del Duemila* (1992), Presentazione di Carlo Dell'Aringa, Il Sole 24 Ore, Milano, 1993, pp.306-311.

³³⁵ Cfr. C. Lasch, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia* (1995), Feltrinelli, Milano, 1995.

³³⁶ Bauman, autore di ripetute ri-essioni sul tema, ha attinto al lessico reichiano in particolare nel Capitolo 4 ("La secessione dell'uomo affermato") di *Voglia di comunità* (2000), Laterza, Roma-Bari, 2001, pp.49-56, dove, altresì rifacendosi a una selezionata letteratura scientifica, ha reso mirabilmente il senso del capovolgimento verificatosi richiamando Menenio Agrippa, autore di un apologo con il quale esortò i plebei a restare a Roma e ad abbandonare l'intenzione di lasciare i patrizi a sé stessi. Sono gli odierni patrizi che, scaricando le proprie responsabilità civiche e solidaristiche, si illudono di non avere più bisogno della comunità, dei suoi servizi (p.50), convinti di essere parte di una élite cosmopolitica che vive in un'area extraterritoriale, assorbita in una bolla socioculturale avulsa dalle differenze nelle quali si "attardano" i comuni mortali (p.54).

luce in quella forma e che un certo volontarismo europositivista formulasse considerazioni su questo documento senza mettere in rilievo anche gli arretramenti minacciati sulle spalle dei diritti sociali³³⁷.

La risposta elaborata da Rodotà è sempre apparsa al tempo stesso sfuggente e convincente. Sfuggente perché ha accuratamente evitato di confrontarsi con gli appunti mossi alla Carta anche nel corso dei seminari e convegni pubblici, spesso impreziositi dalla sua testimonianza o da quella degli altri convenzionali. Convincente in quanto, con garbo, le preoccupazioni simili a quelle di cui si è dato conto non sono state contestate ontologicamente, ma si è preferito rilevare che l'eventuale deficit assiologico della Carta non costituisce un'irredimibile sconfitta consegnata agli articoli del testo, ma una caratteristica dinamica di questo, dal momento che tutti i diritti sono inseriti nel quadro dei criteri di compatibilità dell'Unione, e quindi, siano i vincoli riferiti alle politiche europee o a quelle nazionali, che in concreto vuol dire operare delle scelte per la distribuzione delle risorse tra i diversi impieghi, essi saranno suscettibili di interpretazioni al ribasso o al rialzo a seconda dell'esito del confronto "politico" consumato in merito alla loro opportunità³³⁸.

Lo snodo di sofferenza non è tanto l'aver favorito l'idea che l'effettività dei diritti possa essere affidata a un giudice o a una procedura, piuttosto risulta ingenerato dall'ambiguità contenuta nel mandato del Consiglio europeo di Colonia e precisamente dal passaggio con il quale si rinviava ai «diritti economici e sociali così come enunciati nella *Carta sociale europea* e nella *Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori* [...] nella misura in cui essi non giustificano unicamente obiettivi dell'azione dell'Unione». Come ha colto Olivier De Schutter, su questo caposaldo è maturata l'ipotesi secondo la quale siffatta

³³⁷ Cfr. G. Ferrara, *Il mercato costituente*, cit., p.32.

³³⁸ Cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.76.

formulazione «intendesse escludere dal catalogo le garanzie che, essendo soprattutto raccomandazioni indirizzate al legislatore europeo o nazionale, non posseggono la forma dei diritti soggettivi invocabili nel procedimento giudiziario»³³⁹. Interpretazione che assimila indebitamente l'*invocabilità nel procedimento giudiziario* della disposizione all'*effetto diretto* che essa produce, ossia alla possibilità che la disposizione stessa fornisca da sé sola la soluzione al con itto portato davanti al giudice e che, ciononostante, avendo facilitato la distinzione tra i «diritti sociali» propriamente detti e gli «obiettivi programmatici», e dunque anche del ruolo che dovrebbe essere riconosciuto alle direttive indirizzate al legislatore competente, ha motivato la scelta effettuata dalla Convenzione di inserire la nozione dei cosiddetti «principi sociali»³⁴⁰. Sebbene tali principi figurino nella Carta senza invasività, l'art.51, comma 1 («Ambito di applicazione»)³⁴¹, nel determinare accuratamente i destinatari della Carta, individuandoli nelle istituzioni europee (pur tenuto conto del principio di sussidiarietà) e negli Stati membri (pur se soltanto in sede di attuazione del diritto comunitario) stabilisce che queste due tipologie di soggetti istituzionali «rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze». Questione di interpretazione dunque: risolvere un giudizio non scevro da perplessità nella rilevazione che dalla tutela dell'ambiente è pur vero non risulti un diritto ma che è almeno garantita conformemente al principio dello sviluppo sostenibile, come fatto da De Schutter³⁴²; oppure, secondo la

³³⁹ O. De Schutter, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., pp.192-220, citaz. p.193.

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ La lettera dell'articolo ha subito lievi modifiche con il suo inserimento nel Trattato di Roma (a seguito del quale ha assunto la numerazione II-111), per specificare che la mancata introduzione di nuove competenze per l'Unione va sicuramente riferita all'acquis, ma primieramente in relazione ai compiti definiti nelle «altre parti della Costituzione» (comma 2) e non più dei «Trattati».

³⁴² Cfr. O. De Schutter, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, cit., p.194.

scelta di Pizzorusso, individuare una contraddizione che rasenta l'ilarità proprio nell'articolo 51, secondo comma, dove si afferma la mancata introduzione con la Carta di competenze o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, o di modifica di competenze e compiti definiti dai Trattati vigenti, con un goffo tentativo di sottodeterminare l'adozione stessa della Carta e quanto stabilito nel paragrafo precedente, che non avrebbe avuto senso prevedere se la Carta non producesse alcun tipo di effetto³⁴³.

Che sia oltremodo difficile neutralizzare la forza innovativa della Carta quantomeno sotto il profilo teorico è evidente altresì per Ugo De Siervo, tra i giuristi maggiormente preoccupati dell'impatto che il primo comma dell'art. 51 comporta a danno delle costituzioni nazionali. Laconicamente, egli ha portato in evidenza «che una normativa europea che si ispiri o presupponga una delle situazioni soggettive della *Carta*, in ipotesi diversa o con iggente con una libertà costituzionale di un paese aderente all'Unione Europea, introduce nell'ordinamento di quel paese una disciplina che potrebbe essere addirittura illegittima costituzionalmente e che comunque fa sorgere la situazione paradossale della presenza di due diverse discipline “costituzionali”, a seconda delle materie in cui si opera»³⁴⁴.

Né, a parere di De Siervo, la clausola contenuta nell'art.53 (“Livello di protezione”) può impedire una diminuzione delle garanzie assicurate da altre Costituzioni, sia per quanto riguarda nuovi diritti configurati nella Carta e assenti, invece, in altri supremi documenti, sia in relazione alla difficoltà di tali comparazioni³⁴⁵. Si tratterebbe dunque di una garanzia apparente: «non solo comparazioni del genere sono nella realtà di grande difficoltà, tanto più se sono stati configurati anche nuovi tipi di diritti, ma

³⁴³ Cfr. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p.28.

³⁴⁴ U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della «Carta dei diritti fondamentali»)*, cit., p.264.

³⁴⁵ Ivi, p.265.

soprattutto questa garanzia è limitata agli “ambiti di applicazione” dei vari sistemi normativi, fra i quali è annoverato anche il “diritto dell’Unione” (entro il quale appunto la *Carta* entrerebbe, ove dotata di efficacia giuridica)»³⁴⁶.

L’articolo 53 rappresenta al contrario per Cotturri la garanzia che quanto di buono c’è nello stadio precedente della strada lentamente e faticosamente tracciata per ripensare l’accostamento tra vero federalismo intriso di diritti e potere costituente non andrà perduto. Il principio tutelato nell’articolo è ricavato dalla dottrina giuridica dei *limiti impliciti* del potere di revisione e ripropone una formulazione sostanzialmente identica a quella che il Forum del Terzo Settore e Parte Civile suggerirono nel 1997 ai commissari impegnati in Italia nei lavori della Bicamerale D’Alema. La previsione del testo recepisce una cultura dell’emendamento, del rispetto delle tradizioni democratiche, che si manifesta come forza progettuale nuova, salda nelle radici, ma capace di audaci innovazioni. Il diritto costituzionale sopravveniente integra, non elide, quello già esistente: all’immaginario della palingenesi, della forza “emergente” che impone un nuovo ordine, si sostituisce la placida consapevolezza che saranno aggiustamenti progressivi degli assetti di potere quelli che potranno trovare autentica condivisione³⁴⁷.

La «massima possibile protezione» rimarrebbe pertanto il portato della lettura acritica e ottimistica di Rodotà³⁴⁸ e si ricadrebbe, come rilevato a suo tempo da parte della dottrina, nell’esplicita evocazione della Corte di Giustizia, da Ferrara aborrita, da Manzella e altri implicitamente invocata al fine di dirimere concretamente le questioni alle quali le clausole degli artt.52-54 fanno riferimento edittale³⁴⁹. Del resto, la distinzione di ambiti tra quel che si può denominare “Costituzione europea” (in attesa dell’entrata in vigore

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Cfr. G. Cotturri, *Potere sussidiario*, cit., pp.89 e 157.

³⁴⁸ Cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.85; Id., *Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile*, cit., p.470.

³⁴⁹ Cfr. A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, cit., p.52.

di quella di Roma) e le Costituzioni nazionali si rivela sempre più problematica a mano a mano che si svolge il processo di integrazione. E Manzella, che da tempo appoggia un gradualismo pragmatico che non si sfianchi in ripetuti tentativi volti a promuovere un canonico processo costituente, giudicato utopico perché sottoposto a insormontabili veti, ha incessantemente teorizzato il progressivo formarsi di uno *spazio costituzionale comune* che si espande nel processo in corso di *unione di costituzioni*, che necessita di un intervento della Corte in quanto crogiolo di tendenze eterogenee e persino contraddittorie, come la progressiva istituzionalizzazione di nuove competenze dell'Unione e il contestuale, crescente, protagonismo degli Stati nazionali nei processi comunitari³⁵⁰.

L'autointegrazione della Carta nei criteri di giurisprudenza sostanzialista è immaginata dunque come palese stimolo alla CGE, anche al di là dello strumento argomentativo che, pur ben disposto verso il protagonismo dei giudici di Lussemburgo, ha rimarcato il loro storico atteggiamento, fermo nel conferire ai diritti civili un rango superiore rispetto a quelli sociali, e che, con l'entrata in vigore della Carta, dovrebbe conformarsi repentinamente all'orizzontalità stabilita in quest'ultima. Il che significa tuttavia attendere e auspicare una giurisprudenza che creativamente aggiri il baluardo del Capo VII ("Disposizioni generali")³⁵¹, le più restrittive previsioni dei cui articoli furono pretese in essibilmente dalla Gran Bretagna e accolte con favore dai rappresentanti dei paesi settentrionali, ancorché per ragioni differenti³⁵².

La sorte della Carta, la cui integrazione nella Costituzione europea è risultata meno agevole di quanto fosse immaginabile

³⁵⁰ Cfr. Id., *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, «Quaderni costituzionali», n.3/2000, pp.531-543, rif. p.531.

³⁵¹ Diventato poi "Disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta".

³⁵² Un'interpretazione rigidamente chiusa delle possibilità concesse dagli *horizontal articles* (51-54) è quella di D. Zolo, *Una "pietra miliare"?*, cit., p.1015.

e conseguita a prezzo di alcuni emendamenti³⁵³, ha irrobustito le critiche di De Siervo, secondo il quale: 1) salvo alcune limitate eccezioni (essenzialmente quelle relative ai cosiddetti “nuovi diritti”), le disposizioni della Carta si sarebbero limitate ad affermare libertà e diritti, mentre il costituzionalismo contemporaneo esigerebbe quanto meno che nelle disposizioni di garanzia si predeterminino anche le categorie dei limiti che potranno essere successivamente sviluppate dal legislatore; 2) sarebbe stata di centrale importanza la predeterminazione delle riserve di legge, assolute o relative³⁵⁴.

L’art.52 (“Portata e interpretazione dei diritti e dei principi”), al momento dell’approvazione della Carta composto di tre commi³⁵⁵, in combinato con il 54 definisce una tecnica garantistica debole e contraddittoria. De Siervo sottolineò immediatamente che, tanto nel caso di diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, quanto nel caso di disposizioni della Carta senza riferimenti alla Convenzione, il delicatissimo potere di decidere sul bilanciamento fra libertà e limiti, affidato al legislatore, appare di gran lunga più arbitrario di quello che allo stesso legislatore affida solo il compito di specificare il punto di bilanciamento fra libertà e limiti già predeterminato in via generale nella disposizione costituzionale. Tutto ciò accentuerebbe a dismisura il protagonismo degli organi europei dotati di potestà legislativa, ma attribuirebbe in conseguenza anche un larghissimo potere valutativo alla Corte di Giustizia³⁵⁶.

Il ruolo dell’interpretazione giurisprudenziale nella tutela

³⁵³ Il lavoro della Convenzione Giscard è stato valutato entusiasticamente da Jacques Ziller, intento a mettere in luce la visibilità acquisita dalla Carta con l’inclusione nella Costituzione e a magnificare lo spettacolare risultato conseguito: averle conferito valore obbligatorio (*La nuova Costituzione europea*, Prefazione di Giuliano Amato, il Mulino, Bologna, 2003, p.17).

³⁵⁴ Cfr. U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani*, cit., p.266; con termini identici in Id., *La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie*, in Id. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.109-143, rif. pp.137-138.

³⁵⁵ Ampliato dapprima a sei al termine dei lavori della Convenzione (art.II-52), successivamente a sette nel testo consolidato inserito nel “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, nel quale anche la numerazione, come già scritto, è stata cambiata, in seguito alla decisione di non mantenere quella originaria semplicemente preceduta dal II, con lo scopo di conferire al testo maggiore consequenzialità e “leggibilità” (art.II-112).

³⁵⁶ Cfr. U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani*, cit., pp.266-267.

effettiva dei diritti non può essere messo in discussione, ma parte del volontarismo europolitista, che inizialmente fidava sulla possibilità che la Corte europea e quelle nazionali riducessero lo scarto tra le formule della Carta di Nizza e le statuizioni delle Costituzioni degli Stati membri, ha visto le proprie nobili illusioni liquidate dalle non troppo marginali modifiche apportate alla Carta durante i lavori della Convenzione Giscard.

In particolare, con la riscrittura dell'articolo 52 si sono ampliati i margini di intervento dei giudici, pur in un contesto nel quale, con la limatura del secondo comma e con l'aggiunta di altri quattro paragrafi si era cercato di semplificare, depotenziandone gli effetti, le previsioni della Carta, delle quali l'ambiguo valore innovativo (quando presente) non è stato pienamente dispiegato. Giustificabile durante i lavori svolti dai primi *conventionnels* e comunque fino a quando il documento approvato a Nizza fosse rimasto non giuridicamente vincolante, la questione di fondo sulla natura della Carta avrebbe dovuto essere liberata da tutte le resistenze ancora espresse dagli Stati capeggiati dal Regno Unito, senza appesantire il testo con ulteriori compromessi, che hanno scalfito perfino una delle più significative innovazioni: il principio dell'indivisibilità dei diritti³⁵⁷.

Ma procediamo con ordine. La presenza di un doppio Preambolo nella Costituzione, derivante dalla scelta di mantenere quello della Carta, non appare la soluzione esteticamente più gradevole né la più idonea ad agevolare il compito degli interpreti. Tuttavia, come è stato notato da Cesare Pinelli e Fiorenza Barazzoni, le difficoltà possono prospettarsi solamente di fronte a proposizioni antinomiche³⁵⁸. Sconcertante dunque l'inciso aggiunto al Preambolo, secondo il quale l'interpretazione della Carta affidata ai giudici deve avvenire «alla luce delle spiegazioni elaborate sotto l'autorità del

³⁵⁷ Cfr. F. Petrangeli, *Processo di riforma dell'Unione e questione democratica*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.114-140, rif. p.133.

³⁵⁸ Cfr. C. Pinelli – F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, cit., pp.37-46, rif. p.38.

Praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta» e di quelle pubblicate il 18 luglio 2003³⁵⁹.

Nelle note esplicative del 2003 è comparsa la distinzione fra le disposizioni della Carta recanti *diritti* e quelle recanti *principi*, contestualmente sancita nell'art.II-112.5. Singolare distinzione il cui scopo è quello di «definire i principi come enunciati il cui significato diventa dispositivo solo se attuato da leggi successive, il che li priva della qualità di essere direttamente e immediatamente applicabili e di porsi come fondamento di pretese per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri»³⁶⁰. Valenza oppositiva non solamente assente nella giurisprudenza comunitaria, quanto meno nel senso che le si sarebbe voluto attribuire, ma priva di evidenti riscontri nel testo della Carta. Differenziazione che potrebbe esprimere un criterio interpretativo “normale”, se non tradisse l'intento di sottodeterminare i diritti sociali rispetto a quelli di libertà, con un colpo di coda *politicamente* di piccolo cabotaggio, alla disperata ricerca di chiudere il mancato dibattito *politico* con vincoli interpretativi d'ausilio *politico* tesi a restringere l'estensione della Carta. Dopotutto, rileggendo il secondo comma dell'articolo II-112 Cost. (originariamente art.52 Carta) si scopre che «i diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali altre parti della Costituzione prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti ivi definiti». Evidente innovazione frutto del lavoro della Convenzione del 2002-'03, che, dal punto di vista formale, invita a prendere atto dell'inferiore valore giuridico degli articoli della Carta rispetto a quelli delle altre sezioni del Trattato. Rilievo mediante il quale Petrangeli sorregge una conclusione amara: «la Carta non sembra “pervadere” di sé e del suo contenuto il testo costituzionale, ma sembra piuttosto “confinata” nel punto specifico (la seconda parte) in cui è stata calata»³⁶¹.

³⁵⁹ Documento Conv. 828/1/03.

³⁶⁰ G. Ferrara, *Il mercato costituente*, cit., p.32.

³⁶¹ F. Petrangeli, *Processo di riforma dell'Unione e questione democratica*, cit., pp.131-132.

La “desocializzazione” dei diritti sociali

«La prospettiva di una sensibile crescita del potere discrezionale dei giudici nella definizione del contenuto dei diritti e della loro garanzia ha anche altre origini e motivazioni, non meno rilevanti di quelle sin qui richiamate. Al successo del diritto giurisprudenziale concorre anche la filosofia complessiva che anima la Carta in ordine a chi siano i titolari dei diritti. Il senso e la portata normativa delle disposizioni che contengono i diritti sono, infatti, largamente influenzati dallo sfondo culturale generale in cui tali disposizioni sono chiamate ad operare, e segnatamente dalla qualità sociale e istituzionale dei soggetti che avanzano le loro pretese giuridiche nei confronti della collettività e dell'ordinamento»³⁶². Cantaro introduce con tali coordinate diagnostiche l'esito della sua paziente opera analitica: la Carta gronda formule normative di indubbio ethos universalistico, che tuttavia marcano un'adesione ad alcuni spunti di quel filone del costituzionalismo contemporaneo che “desocializza” i diritti sociali perché li priva di un fondamento e di un contenuto collettivo, comunitario, specchio di appartenenze legate a solidarietà di “classe” e a luoghi dove queste si strutturano secondo canoni partecipativi e rivendicativi mediati dai sindacati e dai partiti.

I diritti sociali fondamentali, ha scritto Pizzorusso, spesso si riferiscono agli individui non in quanto tali, bensì nella loro qualità di appartenenti a una collettività di soggetti, talvolta entificata, talaltra formata da singoli titolari di un “interesse collettivo” o “diffuso”, a cui non corrisponde un soggetto collettivo specificamente abilitato a gestirlo³⁶³.

Sotto tale profilo la Carta ha operato un netto scostamento da un costituzionalismo e un giuslavorismo figli di un'epoca che ha mutato pelle e che, precarizzando le condizioni di lavoro,

³⁶² A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., p.121.

³⁶³ Cfr. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., pp.67-68.

rende dominante un'incertezza esistenziale che recide vincoli solidaristici e istituisce regole di clausura egoistica nel cui ristretto ambito si brevettano gelosamente informazioni e opportunità senza condividerle in alcun modo con chi è prossimo, giacché ogni diritto sociale non soltanto appare indebolito e raramente giustiziabile nel nomadismo imposto alle vite degli individui, ma si riduce a privilegio contrattato dal singolo lavoratore entro un contesto occupazionale inopinatamente favorevole.

Vi è un volto “progressivo” della desocializzazione, richiamato dalla scelta degli autori della Carta di svincolare la titolarità dei diritti sociali da ogni riferimento allo *status* economico del lavoratore migrante, consumatore ecc., che continua a costituire la base giuridica per accedere alle prestazioni del welfare nei diversi Paesi membri. Aver connesso tale titolarità alla *cittadinanza universalistica*, esito nient'affatto scontato anch'esso, segnala però un'opzione teorica che per molti convenzionali non ha significato il palliativo a una situazione sistemicamente giudicata insostenibile per cause dettagliatamente indicate, ma il rimedio definitivo a una sofferenza diffusa e dovuta all'esiguità dei diritti posseduti da alcune categorie sociali. Ben si comprende quanto la convinzione che l'onnipotenza della previsione di un diritto abbia ridotto la Carta a fungere da coerente appendice a una serie di obiettivi sociali che derivavano e continuano a derivare la loro introduzione nell'ordinamento della Comunità essenzialmente in funzione di quelle situazioni di dumping sociale tra i diversi Stati membri che sono considerate alla stregua di atti di concorrenza sleale, ossia di distorsione delle regole del libero mercato³⁶⁴.

Non privo di significato è il fatto che il Capo IV della Carta, dedicato alla “Solidarietà”, si apra nel segno di diritti collettivi, come quello dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, riconosciuto nell'art.27 e in controtendenza in una fase in cui «sono tornate con prepotenza le tesi che vogliono insindacabile

³⁶⁴ Cfr. F. Petrangeli, *Una Carta per l'Europa*, cit., p.67.

il potere dell'imprenditore e ripetono che la democrazia si arresta alle soglie dell'impresa»³⁶⁵. Ma questo e gli articoli successivi sono anticipati, nel Capo II, "Libertà", dall'imperiosità dell'articolo 16 («È riconosciuta la libertà d'impresa...») e dalla scomparsa, nel 17, di «ogni riferimento alle appartenenze dei beni economici a soggetti diversi dai privati»³⁶⁶, nonché dal mancato riferimento a una funzione *sociale* di tale diritto³⁶⁷.

Vero è che per la proprietà, così come per l'impresa, si può richiamare l'insieme di vincoli desumibili da principi e criteri diversi, dalla dignità allo sviluppo sostenibile, ma è contro la remissione a questa onnipotenza giurisprudenziale a cui si richiama Rodotà che si sono levate obiezioni contenutistiche. Indubbiamente la Carta ha cercato di svincolare l'individuo dalla fortezza del diritto molecolare per istituire un qualche legame sociale con la collettività, ma peccando nell'esimersi dal prevedere ragionevoli standards minimi, affidando alle legislazioni nazionali e a quelle comunitarie il compito di tessere trame mediatrici tra le ragioni dei singoli e gli interessi generali³⁶⁸. L'infelice testo dell'articolo non consente neppure di chiarire se si sia inteso tutelare il diritto di proprietà anche con riferimento alle persone giuridiche, mentre non sembra dubitabile che l'imputabilità soggettiva della tutela vada riferita sia alle persone fisiche che a quelle giuridiche, considerata l'inequivoca lettera in tal senso dell'art.1 del Protocollo addizionale CEDU a cui fa riferimento il commento, che lo riporta per interno.

L'art.15 ("Libertà professionale e diritto di lavorare") rappresenta emblematicamente queste intenzionalità monche. In esso il «diritto al lavoro» scompare a favore del «diritto di lavorare»

³⁶⁵ S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.85. È un punto cruciale, sul quale il giurista italiano si era soffermato già in un articolo pubblicato prima della proclamazione della Carta (*La Carta europea dei diritti: una vittoria dimezzata*, «la Repubblica», 4-10-2000, p.17).

³⁶⁶ G. Ferrara, *Da Weimar a Maastricht*, cit., p.25.

³⁶⁷ Cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.85.

³⁶⁸ *Nota del Praesidium*, cit., p.19. Si rimanda altresì a Mario Comba, *I diritti civili*, cit., in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, p.163.

(comma 1) e «di cercare un lavoro» (comma 2). Sempre Stefano Rodotà ha obiettato alle critiche provenienti da sinistra che in tempi non sospetti Massimo D'Antona aveva messo l'accento sulla sostanziale equivalenza delle due formule, consentendo di risolvere l'*impasse* entro la quale si viene costretti assumendo la lettura testuale come prova sicura di una sterzata a destra³⁶⁹.

Anche nel presente caso, l'interpretazione di Rodotà travia le intenzioni dei membri della Convenzione, prefigurando una sorta di vademecum per la CGE, a cui è rimesso il protagonismo della forzatura di ciò che, comunque, segna una distanza dalle Costituzioni del secondo dopoguerra e che potrebbe lasciare interdetti in quanto a opportunità se la posta fosse semplicemente una limatura lessicale.

Risulta altresì discutibile sorvolare su aspetti sintomatici di un differente modo di rapportarsi al concetto di lavoro, come la preminenza accordata alla «libertà professionale» nella spiegazione dell'articolo. In riferimento al primo comma, è a essi che ci si richiama mediante la giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁷⁰ e soltanto in un secondo momento citando le altre fonti di ispirazione normativa (tra cui l'art. 1, par. 2, della Carta sociale europea)³⁷¹.

La libertà professionale viene, neppure troppo celatamente, indicata come traguardo di piena realizzazione della personalità del singolo, come riconosciuto da alcune sentenze della Corte, a partire da quella del 14 maggio 1974, causa 4-73, *Nold*, mentre il lavoro salariato, subordinato, sul quale si misura il dramma della disoccupazione, è declassato a preoccupazione marginale, affidata alla legislazione nazionale, fatta salva la libertà, per ogni cittadino dell'Unione, «di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro» (comma 2).

Le valutazioni devono comunque mantenere un appiglio testuale. Bene ha fatto Cantaro a rilevare l'assenza del «diritto al lavoro» in ossequio alla sua natura ritenuta “politica” in vari atti

³⁶⁹ Cfr. S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., p.75.

³⁷⁰ *Nota del Praesidium*, cit., p.17.

³⁷¹ *Ivi*, p.18.

della Commissione, e quindi di pertinenza delle scelte nazionali, a differenza del «diritto di lavorare», che ha tradotto nella Carta obiettivi precedentemente espressi. Insomma, come rilevato anche da Demuro³⁷², il primo paragrafo non ha affatto a oggetto il diritto al lavoro ma un diritto diverso, quello ad *avere chances di lavoro*, in risposta alla natura politicamente non innocente della prima opzione, che, stabilendo una “pretesa a”, minerebbe i delicati equilibri in materia di competenze tra Unione e Stati e segnerebbe l’assunzione di un impegno quasi dirigistico, che in pochissimi auspicano e che quasi tutti paventano.

Massimo D’Antona, nell’ultima relazione svolta pubblicamente in campo universitario, aveva per l’ennesima volta ripercorso le tappe e il mutamento di significato del “diritto al lavoro”, ricordando che esso, per poter essere «preso sul serio», doveva (e deve tuttora) essere collocato nel quadro di due grandi trasformazioni. La prima riguardante la posizione del lavoro nel processo di integrazione economica e monetaria europea e la sua realizzazione foriera talvolta di un fenomeno inquietante: la crescita senza occupazione. La seconda concernente la posizione dei diritti sociali costituzionalizzati, tra i quali appunto il diritto al lavoro, nel processo di integrazione giuridica tra diritto comunitario e diritti nazionali³⁷³. Il docente trucidato dalle Brigate Rosse, rilevando l’importanza del dato istituzionale consistente nell’inserimento nel Trattato di Amsterdam di un titolo VIII (articoli dal 125 al 130) sull’occupazione, non aveva lesinato critiche che ci permettano di connettere tali considerazioni a riferimenti testuali della Carta, che egli non ha avuto la sorte di poter sviscerare.

Rispetto all’approccio mercatista e monetarista dominante

³⁷² G. Demuro, *Art. 15 – Libertà professionale e diritto di lavorare*, in R. Bifulco - M. Cartabia - A. Celotto (a cura di), *op. cit.*, pp.125-130, rif. pp.126-127.

³⁷³ M. D’Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, Parte IV (Italia e Unione Europea), in Id., *Contrattazione, rappresentatività e conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Cura e saggio introduttivo di Giorgio Ghezzi, Prefazione di Sergio Cofferati, Ediesse, Roma, 2000, pp.265-272, rif. p.266.

fino a quel momento anche nell'assetto dei Trattati, con quello di Amsterdam si verificò una lieve inversione di rotta, che concretizzò le decisioni preliminari assunte nel Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, nonostante che alla Comunità non fosse stato attribuito un ruolo attivo, ma solo un compito di coordinamento e di valutazione delle politiche degli Stati, mediante la promozione di una «forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici» (anche se la Comunità avrebbe contribuito «a un livello di occupazione elevato» (art.127): una prospettiva più generica e meno prescrittiva di quella di un articolo avanzato come il quarto della Costituzione italiana³⁷⁴. Una scelta che, individuando nello Stato nazionale il *dominus* della politica sociale, attribuendo all'ordinamento comunitario funzioni di direttiva e di coordinamento, lasciava presagire nulla più della possibilità di una *politica comune*, evidentemente ben diversa da una *politica sociale comunitaria*, speranza meno utopica per paesi strutturalmente afflitti dalla piaga della mancanza di lavoro³⁷⁵.

L'ispirazione di fondo del Trattato, lucidamente individuata da D'Antona, era quella efficacemente chiarita dall'art.125, di politiche dell'occupazione sul lato dell'offerta, consistenti nella qualificazione e nell'adattabilità della forza lavoro per migliorare l'*employability*. Del tutto in ombra, per non dire assente, una *policy di sviluppo* nella forma di un coerente programma di investimenti nelle reti europee e nei sistemi di comunicazione, presente invece nel Libro Bianco di Jacques Delors e a cui si è poi soltanto parzialmente rimediato. Donde il punto: da una simile ispirazione di fondo, che nella Carta si è corretta ma non ribaltata, l'ideale europeo che s'avanza è quello di una società più attiva, ma non necessariamente una società di lavoratori. Un ideale che nello sviluppo dell'imprenditorialità medio-piccola individua un obiettivo occupazionale di per sé³⁷⁶.

³⁷⁴ Ivi, p.269.

³⁷⁵ Cfr. A. Cantaro, *Lavoro e diritti nella «costituzione europea»*, «Democrazia e diritto», n.4/1999, pp.97-120, rif. p.98.

³⁷⁶ Cfr. M. D'Antona, *op. cit.*, p.270.

Conclusione che non soltanto suscita alcuni imbarazzi, ma che D'Antona interpretò come una direttrice comunitaria che l'art. 4 della Costituzione italiana coprirebbe pienamente³⁷⁷, favorendo, tra gli altri, i dubbi di Cantaro, che non ha esitato a marcare in grassetto quanto la prosternazione al feticcio dell'*alto grado di competitività* sia alla base dell'impiego della formula con cui si promuove «un livello elevato di occupazione», ancor meno impegnativa di quella mediante cui ci si impegna a tendere al «pieno impiego»³⁷⁸.

La frizione riguarda, in prospettiva ampia, i caratteri del modello socio-economico europeo di fronte alle sfide della rivoluzione neoconservatrice. La convergenza tra pensiero socialista, pensiero liberale e dottrina cristiana ha favorito nel corso dei secoli un capitalismo più giusto di quello statunitense e soprattutto modelli welfaristici meno dipendenti dal mercato di quanto non lo sia quello americano, tra l'altro concepito per intervenire solamente *ex post* e restio a perseguire il completamento della cittadinanza politica attraverso una cittadinanza sociale fondata sul metodo della concertazione, forma di deliberazione applicata alla sfera sociale, complementare alla democrazia politica³⁷⁹. La strategia di Lisbona, inaugurata durante la fase di redazione della Carta, è nata proprio con l'intenzione di rispondere alle sfide del nuovo secolo prendendo atto dell'impossibilità di prospettare un singolo Stato sociale europeo per la radicata in uenza delle tradizioni nazionali e la mancata accettazione di una soluzione federale (o confederale) per l'UE.

Intento di modernizzazione economica volta a una maggiore convergenza europea, pur se nel rispetto delle differenze nazionali, la strategia di Lisbona ha inteso indicare un nuovo equilibrio tra competitività e coesione sociale, nel perseguimento di un'accettabile giustizia sociale. Tutto ciò elaborando, dopo un decennio di austerità, politiche di sostegno della crescita macroeconomica e procedendo

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., p.129.

³⁷⁹ Cfr. M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp.130-131.

a riforme in settori nevralgici, come quello finanziario, al fine di costruire in Europa la società della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo³⁸⁰. La strategia di Lisbona è stata in seguito ripetutamente aggiornata, corretta, ma il bilancio dei primi anni della sua attuazione varia da studio a studio ed è reso obiettivamente complesso dalla sfavorevole congiuntura economica di inizio secolo, che ha imposto di rivedere al ribasso le ottimistiche aspettative del 2000.

Telò, senza disconoscere le difficoltà registrate nell'attuazione, ha arricchito e persino in uenzato il giudizio positivo formulato da una cospicua letteratura internazionale³⁸¹. I tempi lunghi imposti dalla strategia e l'indiretto stimolo da questa esercitato affinché si instauri una continuità tra i governi indipendentemente dai cambiamenti di maggioranze elettorali, con un impatto quindi centripeto, risultano, al medesimo tempo, l'aspetto positivo e quello lacunoso del programma decennale dell'Unione, nel senso che, depoliticizzando le poste in gioco, si favorisce la ricerca di una pace sociale su presupposti inediti, attraverso un compromesso sociale figlio della rivendicazione di una priorità politica della crescita rispetto al mero contenimento della spesa. D'altro canto, con tale strategia si riafferma il problema del deficit politico dell'Unione, in quanto, anche per il ruolo da semplice comprimario del Parlamento europeo, la dialettica fra le parti delle società è risolta per interposta guida e mediazione degli esecutivi all'interno del Consiglio, nel quale i rappresentanti degli Stati si ritrovano a dover discutere non di obiettivi di politica interna, ma delle conseguenze di politica domestica favorite, nel bene e nel male, da decisioni sulle quali i parlamenti nazionali non sono intervenuti.

Ovviamente, qualsiasi strategia è soggetta a equilibri mutevoli, in uenzati notevolmente da tutte le forze sociali organizzate su scala sovranazionale e dall'autonoma interpretazione che della stessa

³⁸⁰ Ivi, pp.145-146 e 192.

³⁸¹ Ivi, p.148.

viene fornita dai responsabili di governo, che provano a offrire un canovaccio rispondente agli interessi difesi³⁸².

La “decisione fondamentale” a favore di una «economia aperta e in libera concorrenza» (art.3a del Trattato di Maastricht), che secondo alcuni costituzionalisti avrebbe concorso a determinare uno status di minorità giuridico-istituzionale dell'Europa sociale³⁸³ non sarebbe comunque venuta meno con la Carta dei diritti e con la strategia di Lisbona, per una congerie di ragioni, fra le quali vanno annoverate la mancata apertura ad attori sociali e parlamentari, l'innovazione incompleta nei rapporti tra la Commissione e il Consiglio, senza tralasciare obiettivi di riforma dei sistemi pensionistici *et similia* che troppo da presso richiamano un *policy mix* che intende replicare alle sfide demografiche ed economiche con un impianto ancora tecnocratico.

Le prime applicazioni della Carta di Nizza

Il significato della Carta dei diritti fondamentali non può essere colto limitandosi a dibattere in astratto sul valore politico e/o quello giuridico del testo, neppure oggi che, dopo mesi di attesa, l'accordo costituzionale raggiunto tra i 25 ha reso la Carta parte integrante dell'innovativo testo di cui si è dotata l'UE. L'essere diventata giuridicamente vincolante non ha sottratto la Carta dei diritti, dal tempo della sua proclamazione a Nizza, a ripetuti riferimenti, che sono sembrati corroborare persino la sua forza “politica”, non potendo ancora, in punta di diritto, essere richiamata quella giuridica.

Appena qualche giorno dopo la cerimonia di Nizza, una delle primissime menzioni pubbliche della Carta giunse dall'allora Presidente della Commissione Romano Prodi, il quale, parlando il

³⁸² Ivi, p.150, nota 46.

³⁸³ Cfr. A. Cantaro, *Lavoro e diritti nella «costituzione europea»*, cit., p.97.

12 dicembre 2000 davanti al Parlamento europeo, ribadì l'intenzione dell'esecutivo di applicare integralmente il documento.

Come non ha mancato di ricordare Rodotà, al discorso di Strasburgo fece seguito una comunicazione del Presidente e del Commissario Antonio Vitorino sull'applicazione della Carta, che prendeva le mosse dal carattere fondativo di quel testo, delineando una procedura vincolante che la Commissione avrebbe dovuto seguire nell'esercizio del suo diritto d'iniziativa legislativa e del suo potere regolamentare³⁸⁴. Il passo iniziale consisteva nell'obbligo di un controllo a priori di compatibilità con la Carta di tutte le proposte di atti legislativi o regolamentari, senza trascurare l'impegno a rispettare la Carta anche nelle relazioni esterne intrattenute dall'Unione.

Degna di menzione, in quanto primo riferimento alla Carta dei diritti fondamentali rinvenuto in un documento non per uso interno, è una decisione del Mediatore europeo del 30 gennaio 2001, la 995/98OV.

Nella fattispecie, che riguarda il trattamento riservato dalla Commissione al ricorso presentato da una società greca per un appalto per la costruzione della metropolitana a Salonico, l'Ombudsman ritenne che l'esecutivo europeo aveva informato non correttamente il ricorrente delle ragioni che l'avevano portato a chiudere le indagini sulla solidità della società in oggetto, senza dare a quest'ultima l'opportunità di produrre ulteriore documentazione.

Il Mediatore fece in seguito riferimento alla Carta dei diritti anche nella sua campagna per spronare le istituzioni, organi e agenzie dell'UE a mettere fine alla discriminazione basata sull'età nelle loro procedure di concorso, richiamando l'art.15 ("Libertà professionale e diritto di lavorare") e l'art.21 ("Non discriminazione"). L'argomentazione addotta era semplice e lineare: poiché siamo in presenza di un documento proclamato solennemente, il fatto che un'istituzione o un organo comunitario ometta di rispettare i diritti

³⁸⁴ Cfr. S. Rodotà, *Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile*, cit., p.454.

contenuti nella Carta costituisce un caso di cattiva amministrazione.

Al fine di comprendere la valenza dei richiami del Mediatore³⁸⁵, è opportuno ricordare che l'attività di quest'ultimo è di pura indagine su casi di cattiva amministrazione delle istituzioni, anche se di ciò viene data comunicazione al PE, il quale, soprattutto nei confronti della Commissione, detiene ampi poteri di controllo. Il perdurante venir meno da parte di questa ai precetti contenuti nella Carta potrebbe di conseguenza indurre l'Assemblea generale a votare una mozione di censura, con tutte le dirompenti conseguenze che ciò comporterebbe, specialmente oggi che, lentamente ma senza più incertezze, si va verso un sistema politico in cui risultano chiaramente delineati i compiti della maggioranza e dell'opposizione.

Il cammino della Carta nel sistema istituzionale europeo ha fatto tappa nelle conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano. Dapprima in quelle formulate l'8 febbraio 2001, nella causa C-173/99 (Bectu v. Secretary of State for Trade and Industry), che riguardava il diritto alle ferie annuali retribuite, l'Avvocato generale sostenne la tesi secondo la quale, sebbene alla Carta non fosse stata riconosciuta immediatamente autentica portata normativa, e nonostante che essa racchiudesse enunciazioni in gran parte ricognitive dei diritti già altrove sanciti, non fosse possibile ignorare l'evidente vocazione a fungere, consentendole le sue disposizioni, da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori della scena comunitaria – Stati membri, istituzioni, persone fisiche e persone giuridiche.

Nel secondo caso, concernente l'equiparazione al matrimonio dello status di convivente registrato tra due persone dello stesso sesso, al fine di poter beneficiare dell'assegno di famiglia, l'Avvocato Mischo, nelle conclusioni del 22 febbraio 2001 (cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P), nel rigettare l'istanza fece ricorso all'articolo 9 della Carta, in cui è disposto che il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia sono garantiti secondo le

³⁸⁵ Inserito nel Titolo VI ("La vita democratica dell'Unione") del Trattato che adotta una Costituzione, all'art.I-49.

leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. Per rafforzare la tesi, egli non mancò di richiamare le spiegazioni redatte sotto la responsabilità del Praesidium, volte a chiarire alcune disposizioni della Carta alla luce del dibattito svoltosi nella Convenzione. In tale documento, oltre a richiamarsi l'articolo 12 della CEDU, viene riportata la seguente frase: «L'articolo [il 9 della Carta] non vieta né impone la concessione dello status matrimoniale a unioni tra persone dello stesso sesso. Questo diritto è pertanto simile a quello previsto dalla CEDU, ma la sua portata può essere più estesa qualora la legislazione nazionale lo preveda»³⁸⁶. Accolta la spiegazione del Praesidium, fu possibile per l'Avvocato generale confermare la differenza tra il matrimonio e l'unione tra persone del medesimo sesso, assumendo la Carta dei diritti fondamentali tra i parametri di riferimento giuridico.

³⁸⁶ *Nota del Praesidium*, cit., p.12.

CAPITOLO 2

Una Costituzione per l'Europa?

Introduzione

Quando fu immaginata, la Comunità europea doveva aggregare sei Paesi e aveva competenze e responsabilità impercettibili, se rapportate alle attuali. Nel corso degli anni, il sistema è stato di volta in volta adeguato alle nuove esigenze, senza intaccare la base istituzionale originaria, seguendo un pragmatismo funzionalista. L'Europa è così cresciuta in modo asimmetrico, sviluppando politiche comuni molto integrate, non supportate da adeguati strumenti decisionali.

L'accordo raggiunto a Nizza fu giudicato modesto e quotidiani e televisioni non esitarono a interpretare la palpabile delusione che si impossessò degli europeisti convinti e ottimisti, celebrando il successo dei nazionalismi e lo stallo della ristrutturazione dei poteri, favorito da mercanteggiamenti "amoralì".

Nel capitolo precedente si è ripercorsa la sorte della Carta dei diritti, il più atteso appuntamento sulla Costa Azzurra, tradito da una fitta selva di veti reciproci, che ne hanno svilito la portata, dapprima con una proclamazione in sordina, successivamente ufficializzando «la pausa di riflessione intervenuta sul [suo] valore giuridico»³⁸⁷.

Vistosi limiti, quelli dell'accordo raggiunto in Francia, denunciati senza mezzi termini dall'allora Presidente della Commissione Romano Prodi, sia in sede parlamentare, che dalle pagine del periodico «il Mulino»³⁸⁸. Occasione per marcare una visibile distanza dell'organo presieduto dal balbettante cammino del Consiglio, intendendo con ciò suggerire una riforma dell'esecutivo

³⁸⁷ A. Manzella, *Un catalogo dei diritti*, «il Mulino», n.1/2001, pp.34-39, citaz. p.35.

³⁸⁸ Cfr. R. Prodi, *Il cammino dell'Europa*, «il Mulino», n.1/2001, pp.19-22; Id., *Cinque motivi per credere nell'Europa*, «il Mulino», n.1/2002, pp.40-47.

poi compiutamente elaborata con il progetto “Penelope”, ma anche salutare passo indietro per cercare di cogliere quella visione d’insieme che la fitta agenda di impegni e scadenze comunitarie sottrae ai protagonisti istituzionali; per ri ettere a mente fredda sul percorso già compiuto; per metabolizzare efficacemente successi e sconfitte e rilanciarli politicamente in un dibattito maggiormente partecipato dai cittadini europei.

Sebbene ci si fosse deliberatamente confrontati con i *leftovers* di Amsterdam, nella Conferenza Intergovernativa di Nizza furono raggiunti compromessi di basso profilo proprio sulle questioni fondamentali, come la composizione della Commissione, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l’estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata³⁸⁹.

Richiami tentati a un criterio pienamente proporzionale e contrasti consumati sul voto a maggioranza qualificata nel Consiglio che, apportatori di spaccature lungo linee di faglia segnate dalle dimensioni dei 15 membri dell’epoca, sono tornati immediatamente a costituire oggetto del contendere, tanto da rappresentare uno dei motivi meglio spendibili in sede nazionale per giustificare la scelta di incrociare le spade e di determinare il fallimento della Cig del 2003. Proprio la ponderazione dei voti in Consiglio venne rimodellata in modo da esigere per la maggioranza semplice il placet della metà più uno degli Stati e per la maggioranza qualificata quello dei due terzi, per un complesso di voti che gli Stati minori non sono in grado di mettere insieme e con il corollario del computo della popolazione dei paesi favorevoli, necessariamente superiore al 62% di quella dell’Unione, al fine di scavalcare la possibilità di far scattare il veto. Disposizione con la quale fece il proprio ingresso un primo riconoscimento del *popolo europeo*, senza configurazioni organicistiche, bensì come “popolo dell’Unione”, complementare, non sostitutivo, dei singoli “popoli degli Stati”, ma con un’identità

³⁸⁹ Cfr. S. Gozi - F. Mosconi, *Il metodo comunitario al lavoro*, «il Mulino», n.1/2001, pp.23-33, rif. p.24.

meglio caratterizzata sul piano formale rispetto a quanto potesse garantire l'Europarlamento³⁹⁰.

Perentoria ma ineccepibile dunque la conclusione di chi, tracciando un consuntivo delle giornate nizzarde, sottolineò che i meriti di quell'appuntamento, assenti sotto il profilo contenutistico, fossero consistiti nell'aver aperto, contestualmente agli ultimi atti del fallimento, un ulteriore processo, un "post-Nizza" che costrinse tutti ad arrivare a Laeken con ben altra predisposizione. Non che i tragici eventi dell'11 settembre 2001 non avessero in uito sulle priorità dell'Unione, e pur tuttavia un intenso lavoro preparatorio era stato certosamente approntato anche nei mesi precedenti, con passo lento ma costante, soprattutto nella prospettiva di un allargamento nel segno della pace, della concordia tra i popoli e non più mirante a imporre dall'alto e con la violenza la supremazia di una società sulle altre, come nei tentativi di Napoleone e Hitler³⁹¹.

Troppo persa nei dettagli, fino a rimanere in panne, condizionata dall'accusa di tergiversare nel risolvere l'annoso deficit democratico, con la "proclamazione" della Carta dei diritti l'Unione si ritagliò un'autonomia prima sconosciuta. «Autonomia costituzionale», nell'enfatica disamina di Manzella³⁹², secondo il quale venne operato il superamento della precedente impostazione della tutela dei diritti, compiuta per segmenti, rinvii, citazioni sulla base di fonti esterne all'ordinamento dell'Unione. Ma insomma, l'immediato valore garantista della Carta, ancorché inizialmente simbolico, servì a rilanciare l'esigenza di norme di rango formalmente costituzionale, mediante le quali sottrarre alla defatigante pratica della redistribuzione sempre mobile di potere tra centro e periferia la possibilità di irretire l'Europa nell'interrogativo "quo vadis?", mutandolo da invito alla ri-essione a minaccia. Subdola trappola quella appostata dietro dilemmi dalle ricadute politiche minimizzate,

³⁹⁰ Cfr. G. Cotturri, *Potere sussidiario*, cit., pp.83-84; A. Padoa-Schioppa, *Una costituzione per l'Europa*, «il Mulino», n.1/2001, pp.48-55, rif. p.49.

³⁹¹ Cfr. R. Prodi, *Il cammino dell'Europa*, cit., p.20.

³⁹² A. Manzella, *Un catalogo dei diritti*, cit., p.35.

negate.

Yves Mény invitò prontamente a rifuggire dall'illusione della *panacea costituzionale*, assai diffusa negli ambienti europeisti e federalisti. Nessuna Costituzione, una volta adottata, risolve la maggior parte dei problemi di un paese. A maggior ragione l'Europa non poteva e non può lasciarsi ammaliare dall'auspicio di una riforma radicale del "tutto e subito". La democrazia è un processo e l'UE, senza cedere a un *erroneo benchmarking*, non deve smettere di rivendicare il carattere sui generis della propria costituzione³⁹³.

Ammonimenti in larga misura rimasti inascoltati, pur con l'evidenza di una preoccupante freddezza delle opinioni pubbliche nei confronti del processo di integrazione, nutrendo l'illusione che, avvicinando Laeken all'entrata in vigore dell'euro, il mandato affidato alla *Convention* Giscard d'Estaing potesse fornire risposte convincenti alle gravi sfide aperte nella fase storica attuale. Sopravvalutazione dell'impatto emotivo garantito dalla moneta unica, fonte di separazioni e di contrasti tra i paesi europei e all'interno di ciascuno. Ma anche deplorabile sottovalutazione di tutti gli inviti giunti, dal Parlamento Europeo e da organizzazioni della società civile, per allargare significativamente il dibattito sull'evocata svolta costituzionale, al fine di non affidarla a una Convenzione che segnalasse, ancora una volta, la mancata attivazione di un potere popolare a favore di un circuito virtuoso tra élites illuminate e opinione pubblica colta e competente, con arroganza ritenuto in grado di assorbire ed esaurire in sé i problemi della legittimità mancante.

Senza intenzione di riaprire la finestra entro cui nel primo capitolo si è affrontata l'opportunità della scelta di un organo autodenominatosi Convenzione, è però pressante l'esigenza di rilevare quanto le obiezioni all'asfitticità di un organo incapace di elevarsi compiutamente oltre la procedura intergovernativa o

³⁹³ Cfr. Y. Mény, *Conclusioni. Una costituzione per l'Unione Europea?*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea*, cit., pp.298-310, rif. pp.306-307.

pienamente interparlamentare si rafforzino, se possibile, nel caso della “Convenzione per il futuro dell’Unione”.

Mandato «quasi costituente» fu definito da Giorgio Napolitano³⁹⁴, Presidente della Commissione affari istituzionali del PE nella scorsa legislatura, e per il quale tuttavia venne escluso ogni coinvolgimento del pilastro “popolare” come intero corpo elettorale e non nella ridotta espressività sociale del Parlamento, favorita ulteriormente da sistemi elettorali in numerosi casi finalizzati a garantire la governabilità mediante sicure maggioranze, anche a discapito della rappresentatività.

Inversione di metodo, quella su cui si è dilungato Manzella³⁹⁵, pienamente tale se giudicata a partire dall’effetto conseguito, dalla parziale fuoriuscita dal bilateralismo internazionalista dei Trattati. Allo Stato si è sottratta la dominanza principesca sul Trattato costituzionale, prevedendo, nell’art.I-60, la possibilità che esso, in conformità alle proprie norme costituzionali, decida di ritirarsi dall’UE. Con tale norma, ciascuno Stato perde la signoria sull’intero Trattato, mantenendola soltanto sulla propria quota di adesione. Con il diritto di “ritiro volontario dall’Unione” si è affermata l’iniziativa della decisione di un singolo paese sul destino complessivo dell’UE, ma, sotto l’apparente stratagemma, ideato per tacitare resistenze e malcontenti espressi dai membri più grandi e influenti, si intravede piuttosto il tentativo di calmierare le pretese di quelli che puntano a fungere da indispensabili partners per la formazione delle maggioranze in seno al Consiglio. Un’UE senza la Germania, senza la Francia o priva di entrambe subisce una mutazione morfogenetica che la rende altra da quella che è stata all’atto della nascita e che è diventata con gli anni. Un’Unione senza Malta o senza Lussemburgo sarebbe viceversa come un corpo privato di organi importanti ma non vitali, forse addirittura in grado di rigenerarli.

³⁹⁴ G. Napolitano, *Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Donzelli, Roma, 2003, p.23.

³⁹⁵ Cfr. A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, «il Mulino», n.5/2003, pp.913-923, rif. pp.913-914.

Possedere un significativo riferimento comune in base al quale mettersi di fronte all'evidenza secondo cui "tutti sono importanti, ma nessuno indispensabile" non equivale all'ingresso nella tradizione del costituzionalismo democratico. Per un'evidente ragione legale, ricordiamo noi, essendo rimasto al Principe (dimidiato) il potere di ratificare il progetto elaborato e soprattutto quello di esercitare il veto su un complesso di argomenti accresciutosi dopo la lunga pausa di ri-essione del 2004, terminata dopo l'esplicito messaggio di disinteresse lanciato dagli elettori europei dal 10 al 13 giugno. Per la ragione aggiunta da coloro che hanno rimarcato il nebuloso distacco da un riferimento obbligato al popolo attraverso l'elezione – non la nomina – di costituenti investiti del delicato compito di raccordare le proprie competenze e i propri mandati con una *volonté générale* non metafisica né violentemente giacobina, ma innervata da presupposti partecipativi dei quali favorire lo sviluppo, non da sterilizzare con fastidio, salvo esternare successivamente preoccupazione al cospetto di un astensionismo a livelli di guardia e di preferenze elettorali dispensate a partiti, movimenti e agitatori populistici, xenofobi e antieuropeisti.

Il mandato di Laeken

È il Consiglio europeo di Laeken, svoltosi il 14 e 15 dicembre 2001, che decide di convocare una Convenzione sull'avvenire dell'Europa, anche sulla scorta della positiva esperienza di quella incaricata di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Sebbene un orientamento in tal senso risalisse già alla Dichiarazione n.23 allegata al Trattato di Nizza del febbraio 2001³⁹⁶, considerare meccanicamente la continuità tra l'opera dell'organo presieduto da Roman Herzog e quello a cui capo venne designato

³⁹⁶ Come rilevato, tra gli altri, da F. Clementi, *La Convenzione sull'avvenire dell'Europa: il mandato, l'organizzazione, i lavori*, in F. Bassanini – G. Tiberi, *Una Costituzione per l'Europa*, cit., pp.23-30, rif. p.23.

Valéry Giscard d'Estaing rischierebbe di eclissare un risultato affatto scontato, frutto di complesse trattative tra i "Quindici" e in uenzato da tragici episodi, assunti a prova di una situazione di guerra permanente alla quale replicare definendo con maggiore linearità il rapporto tra l'Unione e i singoli Stati componenti.

Al pari di quelle stabilite con il trattato di Amsterdam, anche le riforme varate a Nizza risultarono immediatamente insufficienti, esito di procedure paludate a cui tentare di imprimere una definitiva svolta metodologica, mediante la quale risolvere i problemi istituzionali legati all'allargamento, cercando di vincere resistenze annidate tra euroscettici e politici con responsabilità di governo preoccupati del giudizio di elettorati aggrappati a prerogative nazionali da difendere a qualsiasi costo.

Il severo giudizio degli irlandesi più che un fulmine a ciel sereno risultò l'ennesima dimostrazione dell'indisponibilità diffusa in numerosi anfratti dell'informe Europa ad accettare una riforma dell'Unione attraverso la via tecno-burocratica delle Cig, nelle quali, con marcato antieuropeismo delle accuse, i ceti politici si affrontano a colpi di accordi e di compromessi diplomatici totalmente astratti dalle reali richieste dei popoli, dei loro timori, di chiusure che solo agli occhi di chi ignora i problemi quotidiani dell'esistenza e del sostentamento di una famiglia possono sembrare egoistiche. L'esito della consultazione referendaria sul Trattato di Nizza (7 giugno 2001) non lasciò adito a troppi fraintendimenti: il 53,9% degli irlandesi rifiutò di autorizzare il governo a ratificare un accordo reputato dannoso per un paese ancora immerso in una lunga fase di conversione dalla propria tradizione agricola e pastorale a una modernamente industriale e di fornitura di servizi per imprese e consumatori. Il pur non abissale divario tra i due schieramenti scomparve a fronte della nettezza del risultato garantito dalla natura stessa di una chiamata alle urne dicotomica. Il malessere del quale si fece portavoce l'esecutivo di Dublino andò a sommarsi a quello dei paesi penalizzati dalla riponderazione del proprio spessore, in

termini di voti nel Consiglio, decisa con gli accordi di Nizza.

Tutti fattori che incisero profondamente sul dibattito gravitante attorno alla possibilità di limitare l'operato della ipotizzata Convenzione ai soli quattro *items* già indicati a Nizza nel punto 5 della menzionata *Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione*. Un'agenda invero corposa, considerando quanto fosse osteggiato, per esempio da parte britannica, l'obiettivo di conferire alla Carta dei diritti uno status giuridico che sgomberasse il campo da ogni possibile equivoco in relazione alla sua precettività. E tuttavia un'agenda che, a fronte di quella che nella Prefazione al Progetto della Convenzione Giscard verrà definita addirittura la consapevolezza che si fosse giunti a una «svolta decisiva dell'esistenza dell'UE», correva il rischio di apparire nulla più che una stanca appendice delle indecisioni palesate in Francia.

Significativo apparve immediatamente l'accordo raggiunto nel Consiglio affari generali dell'8 e 9 ottobre 2001, preparatorio del Consiglio europeo, nel quale paziente appianatore dei residui contrasti si rivelò il primo ministro belga Guy Verhofstadt, che del vertice era il Presidente.

La sottile abilità diplomatica dimostrata in quella sede permise di ampliare il mandato della Convenzione eliminando qualsivoglia elencazione tassativa dei temi da trattare, scegliendo di converso la strada di un'ampia serie di interrogativi sui quali attendere risposte esaustive da parte dei membri permanenti (*full members*). La Dichiarazione di Laeken, nell'accentuare l'ambito d'indagine della Convenzione sull'avvenire dell'Europa, stabilì la composizione, la durata e il metodo dei lavori dell'assemblea, procedendo altresì alla designazione ufficiale della Presidenza, composta nel suo vertice dal francese Giscard d'Estaing, coadiuvato da due vice, il belga Dehaene e l'italiano Amato. Tutti convinti europeisti, oltre ad avere alle spalle un invidiabile curriculum politico in posizioni di governo, essi furono al tempo stesso il ri- esso degli equilibri tra i raggruppamenti partitici nel PE. Per quanto l'autorevolezza dei protagonisti fosse

garanzia di un barlume d'indipendenza, imperdonabile ingenuità consisterebbe nel tacere l'affiliazione dei primi due al PPE e del due volte Presidente del Consiglio italiano al PSE, sottolineando al contempo la matrice laica e liberale della cultura dell'ex inquilino dell'Eliseo e quella più tradizionalmente popolare di Dehaene.

I rapporti di forza tra i due più folti gruppi politici nell'Europarlamento, voltisi a favore del PPE nella quinta legislatura, e confermati nel 2004, si riversarono ovviamente nelle appartenenze politiche dei 105 membri titolari della Convenzione, rendendo quella popolare la famiglia più numerosa, anche per effetto della decisione di aprire la Convenzione all'effettiva partecipazione dei 13 paesi candidati (oltre ai 10 poi entrati nel 2004 anche Bulgaria, Romania e Turchia) con un rappresentante del Governo e due membri dei Parlamenti nazionali, caratterizzati quasi ovunque da ampie maggioranze di centro-destra.

Rappresentante del Governo italiano venne nominato il vicepresidente Fini, mentre *conventionnels* parlamentari titolari furono Follini per la maggioranza e Dini per l'opposizione. Altri due italiani, gli onorevoli Tajani e Muscardini, risultarono nominati in qualità di europarlamentari, in virtù del braccio di ferro svoltosi tra paesi "grandi" e "piccoli", al termine del quale la scelta dei 16 membri del PE si affrancò da una rigida divisione nazionale, solo parzialmente corretta attraverso la scelta dei supplenti. Degna di rilievo la presenza italiana all'interno della Convenzione, con i suoi rappresentanti, partiti divisi e senza una dichiarazione d'intenti comune, in grado di ricomporre le fratture politiche dominanti in patria in nome della matrice europeista comune³⁹⁷ e di collaborare attivamente, fino al punto da agire sinergicamente come una squadra compatta, capace di in uenzare ripetutamente le deliberazioni del plenum, cogliendo non pochi successi, a partire dall'articolo I-7, con il quale si è conferita all'Unione personalità giuridica³⁹⁸.

³⁹⁷ Riferimento cruciale della *Prefazione* scritta da G. Amato al libro di G. Fini, *L'Europa che verrà. Il destino del continente e il ruolo dell'Italia*, Fazi, Isola del Liri, 2003, p.10.

³⁹⁸ Un'esauriente rassegna del comportamento dei convenzionali italiani è offerta da S. Fabbrini,

La smilza ma cruciale disposizione è universalmente considerata merito di Amato, fattosi promotore di tale proposta all'interno del gruppo di lavoro sulla personalità giuridica da lui presieduto e successivamente in grado di traghettarla nella bozza definitiva. La rilevanza dell'articolo in oggetto può efficacemente essere colta considerando quanto tale riconoscimento abbia posto termine alla lunga fase di incertezza inaugurata dal Trattato di Maastricht che, ricorrendo alla logica dei tre "pilastri", aveva posto delicati problemi in sede di redazione dei Trattati internazionali.

Dolente rilevare la ridotta componente femminile nella Convenzione (17 titolari), in linea con la debole rappresentanza di questo sesso nelle assemblee elettive in quasi tutto il continente.

Come previsto nella Dichiarazione di Laeken, al vertice dell'organizzazione interna della Convenzione fu posto un organo denominato Praesidium, composto dal Presidente e dai due vicepresidenti già designati nel 2001 e da altri dieci componenti, per l'elezione dei quali si provvede in occasione della prima sessione di lavori, inizialmente prevista per il primo marzo del 2002, successivamente anticipata al 28 febbraio. Accanto a tre rappresentanti dei Governi che durante i mesi di lavoro hanno esercitato la Presidenza del Consiglio dell'UE (Spagna, Danimarca e Grecia, la c.d. troika), due membri hanno rappresentato quelli nominati dai Parlamenti nazionali, due gli europarlamentari, altrettanti la Commissione (il portoghese Antonio Vitorino e il francese Michel Barnier) e lo sloveno Alojz Poterle i Parlamenti dei paesi candidati all'ingresso nell'Unione.

Sfuggente alchimia, dunque, quella per la composizione del Praesidium, organo che, per la funzione di propulsore della Convenzione già assegnatagli a Laeken, fu lubrificato da un pignolo bilanciamento delle propensioni politiche dei possibili candidati, oltre, naturalmente, alla loro nazionalità. Consenso ricercato preventivamente sulla carta e spesso messo a dura prova

anche sulla scorta di alcuni approfondimenti faccia a faccia con i diretti interessati, in *L'Italia nella Convenzione europea*, «il Mulino», n.3/2004, pp.545-555.

da procedure e cadenze che, per i più attenti osservatori, era evidente ben prima del loro dispiegarsi ufficiale non potessero in alcun modo corrispondere alle metodologie e ai cerimoniali né di quelli tipicamente parlamentari, né di quelli delle conferenze diplomatiche.

Ai membri della Convenzione e del Praesidium venne affiancato un Segretariato, composto da diciannove persone, alla cui testa si trovava il diplomatico britannico John Kerr, che aveva partecipato alla negoziazione del Trattato di Maastricht in qualità di rappresentante permanente del Regno Unito presso le Comunità³⁹⁹.

I lavori della Convenzione

La Convenzione avviò la propria attività con la sessione inaugurale del 28 febbraio 2002, per chiuderla il 10 luglio dell'anno successivo, data alla quale ha fatto da corollario, otto giorni dopo, la consegna del testo definitivo del "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" da parte di Giscard d'Estaing a Berlusconi, presidente del Consiglio europeo per il secondo semestre dello stesso anno.

Dalla seduta inaugurale i ritmi imposti ai convenzionali sono risultati piuttosto frenetici, pur rimanendo le riunioni del Praesidium (almeno una al mese) l'appuntamento verificatosi con maggiore incidenza. Al termine delle 26 sessioni plenarie tenute dal plenum furono contati 1812 interventi da parte dei vari membri, con la presentazione e discussione di oltre 6000 emendamenti.

In numeri non sono sinonimo di qualità né del suo opposto, e anzi neppure ad attività conclusa si sono sopite le polemiche sollevate da chi avrebbe preteso maggiore collegialità, a fronte di un Praesidium, e in particolare del suo Presidente, reo di brusco decisionismo nelle scelte di principio e nell'adozione dei testi sottoposti all'attenzione

³⁹⁹ Cfr. J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, cit., pp.117-119.

della Convenzione. Le ragioni di tali malumori vanno ricondotte, ma non esaurite, nella manifesta preoccupazione di alcuni paesi, esclusi dal ponte di comando, per le loro sorti, per il mantenimento di qualche possibilità di condizionamento nei confronti degli Stati locomotiva, altrimenti tentati di creare un'Unione nell'Unione. Frenati, non di rado, dall'isolamento al quale sono stati condannati i rappresentanti dei propri governi in ripetute occasioni, quando le spaccature, ordinandosi transnazionalmente, hanno contrapposto parlamenti ed esecutivi, con i membri dei primi in evidente superiorità numerica (72 su 105).

Se l'obiettivo consisteva nel dar vita a un processo più democratico di quello consentito dalle Cig, sono stati in primo luogo i membri eletti dai Parlamenti nazionali e da quello europeo a operare sinergicamente con le istituzioni di provenienza, anche se imboscati nella semiclandestinità della trasmissione di documenti e proposte che non hanno mai rappresentato una piattaforma di discussione pubblica.

Limite al quale la Convenzione tentò di porre rimedio attraverso lo svolgimento, dal 9 al 12 luglio 2002, a Bruxelles, di una Convenzione europea dei giovani, che ne riunì 213, provenienti da ventotto paesi. Ad essi, nominati ciascuno da un membro della Convenzione europea, fu affidato il compito di discutere e sintetizzare agli "adulti" le attese e le richieste della propria generazione in un documento finale, che, successivamente approvato a maggioranza, fu presentato alla Convenzione e incluso nei suoi atti⁴⁰⁰.

Iniziativa lodevole ma, a conti fatti, simbolica, come in larga misura quella attivata mediante la predisposizione, sul sito internet della Convenzione, di un Forum on line, attraverso il quale più di cinquecento Ong di tutto il continente poterono trasmettere oltre mille documenti, contribuendo, secondo alcuni fervidi eurottimisti, allo sviluppo, germinale finché si voglia, di

⁴⁰⁰ Doc. Conv. 205/02.

un'opinione pubblica europea, ma soprattutto all'introduzione, nel testo finale, dell'articolo I-47 sulla "democrazia partecipativa"⁴⁰¹, che ha equilibrato i principi della "democrazia rappresentativa" esplicitati nell'I-46.

Per la propria attività, la Convenzione si dotò di un Regolamento interno denominato *Nota sui metodi di lavoro*⁴⁰². Nel testo, predisposto dal Praesidium e approvato in plenaria, si prevedeva, tra i molti e indispensabili dettagli, sia che l'approvazione delle raccomandazioni in vista della presentazione del documento finale avvenisse *per consensus* – e che in presenza di molteplici opzioni sussistesse la possibilità di indicare il sostegno ottenuto da ciascuna di esse –, sia l'istituzione, ai sensi dell'articolo 15, di undici gruppi di lavoro, demandando al Praesidium la definizione dei mandati, la composizione e l'organizzazione degli stessi, tenendo ovviamente conto delle competenze specifiche dei membri della Convenzione.

Una volta iniziato il confronto sui progetti di testo, per la cui elaborazione risultò essenziale il ruolo del relatore, non casualmente attribuito a componenti di spicco, in grado di produrre efficaci sintesi delle discussioni e di assicurare la formazione di un accordo all'interno del gruppo, il Praesidium creò anche tre circoli di discussione, ciascuno dei quali incaricato di approfondire una questione dal taglio squisitamente tecnico, proponendo soluzioni dettagliate⁴⁰³.

⁴⁰¹ Cfr. G. Amato, *Introduzione. Il metodo della Convenzione*, in F. Bassanini – G. Tiberi, *Una Costituzione per l'Europa*, cit., pp.15-20, rif. p.17.

⁴⁰² Doc. Conv. 9/02.

⁴⁰³ Il primo circolo, sulla Corte di Giustizia, doveva primariamente analizzare le conseguenze dell'allargamento sulla composizione e il funzionamento della Corte: relatore fu il Commissario Vitorino, investito del medesimo compito anche nel secondo gruppo di lavoro, quello incaricato di valutare l'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nella "Costituzione". Relatore del circolo costituito per migliorare e semplificare la procedura di bilancio fu il danese Christophersen, impegnato altresì nel quinto gruppo, sulle competenze complementari dell'UE. Il circolo sulle risorse proprie, riunitosi in quattro occasioni, ebbe come relatore lo spagnolo Méndez de Vigo, a cui era affidato il medesimo compito in relazione al primo gruppo, sulla sussidiarietà. Cfr. J. Ziller, *La Costituzione europea*, cit., pp.126-129.

Come la presidenza specificò sin dall'inizio, furono previsti tre stadi:

- una fase di *ascolto*, con l'identificazione delle aspettative e dei bisogni degli Stati membri, dei loro governi e dei loro parlamenti, nonché di quelli della società europea;

- una fase di *riflessione*, durante la quale approfondire l'*analisi* delle proposte di riforma sottoposte, in forma scritta, da parte di ciascun membro della Convenzione all'attenzione dei colleghi;

- una fase di *proposta*, dedicata alla *sintesi* di tutto il materiale, apertasi concretamente con la presentazione di un progetto preliminare di Trattato costituzionale – lo “scheletro” – redatto dal Praesidium, sulla cui base si iniziò a discutere e ad apportare emendamenti nelle sessioni plenarie⁴⁰⁴.

La prima fase si concluse in coincidenza con le vacanze estive del 2002, mentre le altre si accavallarono, riducendo il tempo per la redazione del Trattato-Costituzione. Non che i mesi effettivamente a disposizione fossero pochi, tanto più rapportando questa durata ad altre celebri esperienze, ma l'elevato numero dei partecipanti e il loro collegamento con istituzioni ed elettorati nazionali ne ridusse la velocità.

Il prodotto finale dell'intenso lavoro è consistito in un Trattato che istituisce la Costituzione europea, diviso in quattro parti e composto, nella proposta originaria della Convenzione, da 464 articoli. Complesso di disposizioni non dotato di quell'uniformità e omogeneità che contraddistingue le Costituzioni europee del dopoguerra, giacché i capitoli risultano distinti per contenuto, origine ed elaborazione. Persino per tempi di consegna. Le prime due, infatti, che riunivano le disposizioni strettamente costituzionali in 59 articoli e il testo della Carta dei diritti nella seconda parte, approvate dalla Convenzione il 13 giugno 2003 con il dissenso solo

⁴⁰⁴ Nella sterminata letteratura volta a ricostruire il lavoro della Convenzione, cfr. P. V. Dastoli, *I cantieri della nuova Europa*, «2004 Quaderni Europei», Giugno 2002, pp.91-106, rif. p.102.

di quattro membri titolari e di altrettanti supplenti, furono presentate al Consiglio europeo di Salonicco del 20 giugno, nel rispetto dei tempi fissati a Laeken, quando si era previsto di poter adottare la nuova "Costituzione" entro la fine del semestre greco di presidenza del Consiglio.

Si rese tuttavia necessaria una sessione supplementare, che ebbe luogo il 10 luglio, per adottare la lunghissima parte terza, composta da 341 articoli, e le disposizioni generali e finali. Opzione a posteriori giudicata opportuna da Ziller, in considerazione del fatto che il consolidamento delle basi giuridiche e il dettaglio delle disposizioni istituzionali, "compendiato" in un testo poco felicemente ridondante e labirintico, avrebbe attirato critiche feroci, con le quali sarebbero stati messi a repentaglio anche i delicati bilanciamenti raggiunti sui principi e gli obiettivi dell'Unione⁴⁰⁵.

I contrasti, rimasti parzialmente sottotraccia nella tarda primavera del 2003, si acuirono nuovamente quando, all'apertura solenne della Conferenza intergovernativa, avvenuta a Roma il 4 ottobre, Spagna e Polonia denunciarono nuovamente gli "eccessi" della Convenzione, rea di aver oltrepassato il mandato affidatole pretendendo di riformare il quadro istituzionale definito a Nizza. Non semplicemente con la volontà di impedire che venisse calato il sipario sulla questione del calcolo della maggioranza nel Consiglio, a difesa della quale, secondo le disposizioni di Nizza, già in giugno avevano riunito accanto a sé Svezia, Regno Unito, Lituania e altri⁴⁰⁶, ma con l'intenzione di cavalcare la spaccatura sulla questione irakena. I differenti orientamenti dei paesi europei avevano infatti favorito, negli Stati Uniti e tra i loro più fedeli alleati, la creazione delle categorie di "vecchia" e "nuova" Europa; la prima essendo incarnata dai sovranisti, sensibili all'utopia di un'Unione indipendente, alternativa, controfaccia del

⁴⁰⁵ Ivi, p.70.

⁴⁰⁶ Cfr. S. Guerrieri, *Dalla Convenzione alla conferenza intergovernativa. Il percorso a ostacoli della Costituzione europea*, in G. Vacca (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Dedalo, Bari, 2004, pp.171-193, rif. p.177.

titano americano; la seconda, strumentalmente tratteggiata come dinamica e schiettamente occidentale, remissivamente consapevole dell'inarrestabile tramonto, in prospettiva diacronica, dell'Europa e quindi protesa a una subordinazione alla linea di Washington pur di vivere un protagonismo di contorno nelle relazioni internazionali.

Le insidie brevemente menzionate emersero dunque con chiarezza dopo la pausa estiva, in forma di proposte di modifica al progetto di Costituzione. La posizione critica assunta dalla Commissione Prodi, nel parere del 17 settembre, sul risultato complessivo raggiunto, nonostante fosse stata immediatamente mitigata da un'equilibrata risoluzione del PE del 24, contribuì involontariamente all'inasprimento del clima. La rapida intesa auspicata in occasione dell'inaugurazione della Cig a Roma non si convertì neppure in un accordo faticoso e farraginoso, perché diversi paesi candidati all'ingresso nel 2004, spalleggiati da alcuni Stati membri, contestarono con forza il passaggio nel 2009 a una Commissione in cui ogni paese non avrebbe più potuto contare su un commissario con diritto di voto. Impasse dalla quale non si uscì nelle settimane seguenti a Lussemburgo e Bruxelles, né nel "conclave" ministeriale di Napoli del 28 e 29 novembre, per poi naufragare del tutto nel Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre, che chiuse la Conferenza Intergovernativa.

Che cosa è l'UE?

Che cosa è l'Unione Europea? È importante rispondere a questa domanda, perché essa incide notevolmente nella società degli Stati membri, esercitando i suoi poteri più penetranti soprattutto mediante lo strumento delle direttive e dei regolamenti. Le prime fissano gli obiettivi che gli Stati sono tenuti a raggiungere, lasciando loro la selezione dei mezzi e delle procedure con cui centrarli. I regolamenti costituiscono dei provvedimenti universalmente

e direttamente applicabili in tutti gli Stati affiliati. Si tratta di provvedimenti relativi a questioni limitate e tecniche, motivati dal fatto che l'eventuale differenziata implementazione nazionale della normativa comunitaria potrebbe dare vita a sensibili variazioni regolative nazionali⁴⁰⁷.

Stabilire che cosa sia l'Unione Europea, come possa essere definita sotto il profilo istituzionale, non è probabilmente operazione innocente, perché le conclusioni da trarsi, che come in tutte le prospettive comparate possono essere forzate in un senso o nell'altro, sono servite e fungeranno anche in futuro da traguardo indicato ai cittadini europei, così come il serrato confronto tra gli approcci funzionalisti prima e neofunzionalisti poi con quelli intergovernativi ha progressivamente evidenziato che l'UE, pur non essendo divenuta uno Stato in senso proprio, non è nemmeno rimasta un'organizzazione di collaborazione tra i governi nazionali⁴⁰⁸. Chiarimento non secondario, considerato che la necessità di adoperare il vocabolo *governance* ha indicato l'esistenza di una governabilità dei problemi pubblici non riconducibile esclusivamente alle istituzioni dotate di un potere formale, pur rappresentando *governance* e *government* due concetti nient'affatto alternativi⁴⁰⁹. Chiarimento non accessorio altresì per il tenore del dibattito costituzionale europeo, considerata l'esistenza persino di studiosi e politici convinti assertori dell'impossibilità di una Costituzione dell'UE in assenza di uno Stato, senza trascurare coloro i quali hanno sostenuto, senza lasciare spiragli per discutere nel merito, l'incompatibilità del concetto stesso di Costituzione in assenza di un moloch antropologico: il "popolo"⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Cfr. il magistrale saggio di S. Fabbrini, *Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata*, in Id. (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.3-37, rif. p.3.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ Ivi, p.11. Cfr. anche S. Giner, *Verso una governance della società europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.213-235, particolarmente pp.220-223.

⁴¹⁰ Passaggio teorico sul quale Barcellona denuncia una delle ragioni che stanno favorendo il *suicidio dell'Europa*, che palesa l'incapacità di una nuova narrazione politica in grado di non farsi ammalare,

La ricerca sull'UE è più che mai aperta, come testimoniano i dibattiti costituzionali e come desumibile dalla ricerca condotta nel campo della scienza politica. Qui risulta ampiamente condivisa l'opinione che l'UE non appartenga più (se mai lo sia stata) alla famiglia delle organizzazioni internazionali, ma non si è ancora agglomerato un consenso circa il raggruppamento delle organizzazioni democratiche a cui essa potrebbe venire associata.

Considerandola una vera e propria «apparizione», Luigi Bonanate ha proposto di definire *che cosa non è l'UE*, perché la carenza di categorie analitiche originali probabilmente risulta il frutto acerbo di uno spontaneo ricorso a nomi più affermati, del tipo “Stati Uniti d'Europa” o “Federazione europea”, che le riserverebbero una somiglianza con esperienze con le quali o nulla ha da spartire sul piano genetico-formativo oppure che la farebbero rientrare in una soltanto delle proposte politiche avanzate per orientare il suo sviluppo, cosicché “Federazione” indicherebbe un *valore* e non una *realtà*⁴¹¹.

Hix ha sostenuto in numerose occasioni che l'UE sia un vero e proprio *political system*⁴¹², ma degna di menzione è la tesi elaborata da Sergio Fabbrini, il quale, respingendo le interpretazioni che alludono all'eccezionalità dell'Unione, da tempo la definisce come *democrazia composita*, comparabile all'esperienza degli Stati Uniti d'America⁴¹³. Il noto scienziato della politica rigetta le interpretazioni dell'UE volte a giustificare sotto il profilo teorico l'originalità di questa. Laddove altri studiosi scorgono peculiarità dell'Unione tali da consentire di inquadrarne le novità mediante categorie analitiche da reinventare, da ridefinire seppur partendo da

tra le altre, dalla sirena della *governance*, emblema del nuovo ordine mondiale de-statalizzato, nel quale all'Europa è negata la possibilità di ri-ettere, istituendo un rapporto con il passato, sul possesso o meno di un'identità. Cfr. P. Barcellona, *Il suicidio dell'Europa*, cit., pp.17-19.

⁴¹¹ Cfr. L. Bonanate, *L'«interesse nazionale» dell'Unione Europea: il problema politologico della politica estera europea*, «Teoria politica», n.3/2002, pp.117-141, rif. p.118.

⁴¹² Cfr. S. Hix, *The Political System of the European Union*, Macmillan, London, 1999.

⁴¹³ Cfr. S. Fabbrini, *L'Unione Europea come democrazia composita?*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.1/2004, pp.13-42, rif. p.14.

quelle comunemente accettate, egli intende dimostrare la perfetta sovrapposibilità dell'UE a modelli democratici empirici, a patto di procedere a una paziente opera di sgranatura delle sovrastrutture concettuali. In fondo, la peculiarità regina dell'Unione è spiegata definendola un sistema di *governance* piuttosto che di *government*, nel quale il processo decisionale non è organizzato attorno a strutture verticali di governo (o *government*), ma a relazioni orizzontali di deliberazione (o *governance*)⁴¹⁴.

È inconfutabile che il termine *governance* continui a essere interpretato in modo diverso, ma nella sovrabbondante letteratura sul tema ricorre sempre la delineazione di un processo in cui le decisioni vengono prese sulla base di estese consultazioni, di negoziazioni prolungate ed eventualmente ricorrendo al contributo di individui e/o gruppi con competenze specifiche.

La globalizzazione ha contribuito sensibilmente ad alterare i modelli e i confini propri degli Stati-nazione. Ma ciò non si è dato una volta per tutte. La trasformazione è costante e con l'applicazione del sostantivo "governance" all'UE si vuole concettualizzare un sistema di autorità che si sovrappongono le une alle altre, di *policies* dal mobile limitare e di processi frammentati in una molteplicità di arene. Per questo motivo l'Unione è considerata un banco di prova di un'inedita modalità di governare una struttura a più livelli, organizzati intorno a reti informali di attori privati e talora pubblici. Modello secondo alcuni incompatibile con quello proprio del governo, poiché questo, al contrario del primo, implica un processo decisionale concentrato che si sviluppa all'interno di istituzioni formali, strutturate su relazioni verticali di potere e in uenza.

Se ben demarcata risulta teoricamente la distinzione tra *governance* e *government*, assai meno lo è da un punto di vista empirico, perché all'interno dell'Unione Europea non si è verificata la sostituzione di un vecchio modello da parte di uno originale, ma si osserva la coesistenza di *governance* e governo⁴¹⁵, dopo tutto

⁴¹⁴ Ivi, p.15.

⁴¹⁵ Ivi, p.16.

inevitabile qualora se ne riconosca l'evoluzione non "programmata" e l'incessante mutamento nelle relazioni sia tra i diversi e differenziati Stati-nazione che tra singoli cittadini e comunità d'interesse.

Non va infatti confusa la mancanza dell'istituzione "governo", che invece caratterizza tutti gli Stati membri dell'UE, sia che la loro democrazia ricalchi la variante maggioritaria e competitiva sia nella loro variante consociativa e consensuale⁴¹⁶, con l'essere privi di un sistema di governo, nonostante che quello dell'UE non sia consolidato in misura eguale alle democrazie che ne sostengono l'attività.

L'Unione è inquadrabile come *ordinamento post-nazionale multilivello*, la cui autorità ultima è da ricercare negli Stati che lo costituiscono, ma senza che, sempre secondo Fabbrini, si sia con il tempo configurato un *sistema federale*, poiché tutti i sistemi di questo stampo delle democrazie consolidate, con l'eccezione degli USA, promuovono la separazione dei poteri (tra centro e unità federate) sul piano verticale, *non* su quello orizzontale. Cioè: il potere territoriale è separato; non lo è il potere di governo⁴¹⁷. Nell'UE il processo di federalizzazione, o, meglio ancora, di sviluppo di un sistema territoriale multi-level non è tutt'oggi accompagnato da una tendenza a concentrare il potere di governo del livello comunitario in un'unica relazione: quella che tiene unito l'esecutivo con la sua maggioranza parlamentare. Ma, come anticipato, nell'UE non esiste *un* esecutivo con la propria maggioranza, essendo il governo costituito da un insieme di istituzioni separate che condividono alcuni poteri decisionali. L'UE è dunque organizzata intorno a una *separazione multipla dei poteri* talmente spiccata da essere stata finanche etichettata come *confusione dei poteri*⁴¹⁸.

Si tratta di un *novum* esclusivo? Secondo Fabbrini no, poiché, guardando oltre la superficie, la struttura e la logica di funzionamento dell'UE presentano numerose analogie con la democrazia che si è

⁴¹⁶ Ivi, p.17.

⁴¹⁷ Ivi, p.20.

⁴¹⁸ Ivi, p.21.

venuta istituzionalizzando negli Stati Uniti, anch'essa nata dalla necessità di aggregare unità statali precedentemente autonome e separate, sebbene sia lo stesso cattedratico italiano a intendere il ricorso a tale paragone con la dichiarata forzatura derivante dalla profonda differenza intercorrente tra gli Stati-nazione che hanno promosso l'aggregazione in Europa e quelli che dettero vita agli Stati Uniti, non da ultimo perché le due *compound republics* sarebbero l'una la risultante dello spillover funzionalista, l'altra, quella emersa a Philadelphia, il portato di un progetto costituzionale, che affidò il conseguimento del suo obiettivo sistemico a un insieme di regole consapevolmente scelte e agli incentivi e disincentivi comportamentali da esse attivabili⁴¹⁹.

Un opportuno invito alla prudenza nella comparazione è giunto da Alberta Sbragia, la quale, sulla scia di Dahl, non si accontenta di ricollocare storicamente la vicenda delle colonie che favorirono la democratizzazione che dette poi origine agli USA come li conosciamo, ma che, pur senza approfondimenti di taglio demo-statistico, mette a fuoco il punto essenziale.

Anche per gli *standards* odierni, gli Stati Uniti delle origini erano un paese molto piccolo quando scelsero il loro sistema di governance e per di più dovettero patire una sanguinosa guerra civile, ottant'anni dopo essere stati fondati, prima che la loro integrità nazionale fosse completamente stabilita. Siamo proprio sicuri che chiamati oggi a scegliere il proprio assetto istituzionale i suoi abitanti ripeterebbero le scelte del passato, ad esempio in tema di Senato, nel quale spetta lo stesso numero di rappresentanti (due) alla popolosa California e al Wyoming⁴²⁰?

Non si sottovaluti neppure la questione della democrazia post-nazionale in un contesto di scala che inizia a diventare – verrebbe quasi da scrivere “oggettivamente” – critico per un'Unione Europea che con i prossimi innesti supererà il tetto del mezzo

⁴¹⁹ Ivi, pp.29-31.

⁴²⁰ Cfr. A. M. Sbragia, *La democrazia post-nazionale: una sfida per la scienza politica*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.1/2004, pp.43-68, rif. p.52.

miliardo di abitanti. Soglia che implica difficoltà per qualsiasi Stato democratico, ma che diventa pressante per un'entità che non è uno Stato tradizionale e che presenta al proprio interno una popolazione piuttosto eterogenea, relativamente ricca se messa a confronto con il resto del pianeta, ma anche dalle rilevanti differenze qualora si accostino quelli del fronte occidentale ai cittadini dei paesi centro-orientali⁴²¹.

«Tecnicamente, l'Unione Europea non è uno Stato, neppure sopranazionale, non è più, se lo è mai stata, una confederazione di Stati, non è ancora una federazione. È, piuttosto, un sistema politico *in fieri* ovvero, se si preferisce, *in progress*»⁴²². Sorprende perciò che anche Pasquino si sia lasciato tentare dall'indugiare nella rilevazione di somiglianze rintracciabili tra il modello istituzionale dell'UE e il governo direttoriale svizzero, avendo egli stesso lasciato affiorare le differenti dimensioni delle due esperienze, impedimento giudicato insormontabile nell'ottica di una fedele trasposizione della soluzione cantonale in Europa, congiuntamente al ben maggiore "bisogno di governo" di cui necessiterebbe quest'ultima con i tanti aderenti attuali.

Mentre Fabbrini tesse gracili trame comparative tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, favorite dallo schema di distribuzione dei poteri a matrice, che renderebbe queste regioni del globo due varianti della democrazia composita⁴²³, più acutamente la Sbragia, fotografando l'attuale democratizzazione post-nazionale, tende a conferire centralità a due aspetti differenti, entrambi però finalizzati a mettere in risalto l'evoluzione ancora in atto del processo.

In primo luogo, il richiamo, già labilmente pennellato, a una differenza di tenore storico-istituzionale. Mentre la democratizzazione nazionale è avvenuta attraverso l'estensione del suffragio e la limitazione del potere monarchico, la democratizzazione post-

⁴²¹ *Ibidem*.

⁴²² G. Pasquino, *Idee e modelli di governo dell'Unione Europea*, «Teoria politica», n.3/2002, pp.105-115, citaz. p.105.

⁴²³ Cfr. S. Fabbrini, *Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata*, cit., p.24.

nazionale riguarderà gli assetti istituzionali e al centro del con itto politico vi sarà la realizzazione di tali strutture. Tuttavia, l'Europa non ha un modello da imitare, e non soltanto nel senso inteso da Fabbrini nelle sue ambivalenti *analogies*. L'esperienza dell'UE ricorda più da vicino la sfida fronteggiata nel tredicesimo secolo dalla nascente democrazia britannica attraverso la limitazione del potere del sovrano, accostamento istituzionale per la separazione dei poteri sottesa nel richiamo, che si connota anche funzionalmente attraverso un processo decisionale non monopolizzabile da una singola istituzione, ma che, più d'ogni altro aspetto, persegue l'intento di evidenziare la svolta impressa a uno status quo⁴²⁴. La Sbragia intende cioè dimostrare, a nostro avviso opportunamente, che l'esperienza statunitense testimonia che gli aspetti istituzionali, in genere, sono il prodotto di un'imitazione e trasformazione di modelli esistenti, combinati con la creazione di modelli inediti. Miscela che due secoli or sono attinse alle esperienze britannica e olandese di democrazia innestandovi la cultura della "frontiera" e persino certo assemblearismo di derivazione "classica", con riferimento all'Unione Europea appunto una commistione di modelli vigenti e novità⁴²⁵.

L'osservazione del risultato consente pertanto di confrontarsi con la democraticità dell'Unione a partire da un angolo prospettico differente, dal quale chiedersi che cosa l'UE modifichi rispetto ai modelli maggiormente adoperati di democrazia, che cosa copi, dove innovi⁴²⁶.

Ha copiato la struttura legislativa, ha innovato sul Parlamento, attualmente l'unico esempio al mondo di assemblea multinazionale direttamente eletta, che ha conquistato prerogative insperate fino all'Atto Unico. Anche con l'approvazione del Trattato che istituisce una Costituzione i suoi poteri rimangono drammaticamente limitati se accostati a quelli del Congresso statunitense o a quelli delle

⁴²⁴ Cfr. A. M. Sbragia, *La democrazia post-nazionale: una sfida per la scienza politica*, cit. p.56.

⁴²⁵ *Ibidem*.

⁴²⁶ *Ivi*, p.57.

Camere italiane, ma l'estensione del numero di materie nelle quali gode della possibilità di co-decidere lo rende unico nel suo genere.

Addirittura, già con il Trattato di Amsterdam l'UE avrebbe compiuto passi decisivi in direzione di un assetto neo-parlamentare, sebbene l'obiezione mossa da Pasquino a queste conclusioni trionfalistiche si sia appuntata sull'assenza di un rapporto di fiducia tra il PE e il governo, esplicito oppure considerato sussistente fino a un voto di sfiducia costruttiva (che permette anche governi di minoranza). Non si tratta soltanto della difficoltà di individuare un esecutivo unico⁴²⁷, al quale imputare le funzioni attualmente divise tra Commissione e Consiglio.

Scenari evolutivi della rappresentanza parlamentare europea

L'UE, con le sue vaste dimensioni e i molteplici canali di rappresentanza politica, sconta una preoccupante arretratezza nel diventare territorio dove si confrontino interessi e passioni che riproducano, o comunque che non scansino come portatrice di male assoluto, una salutare dialettica partitica organizzata attorno a una maggioranza e a un'opposizione. I partiti europei sono pertanto chiamati a diventare sempre più efficacemente transnazionali e a competere secondo rituali che, senza mettere la sordina a peculiarità nazionali, ripropongono senza sosta l'urgenza di produrre programmi e prospettare obiettivi intorno ai quali coagulare formazioni ancora molto genericamente riunite nella medesima famiglia.

Non è semplicemente in ballo un futuro dell'Unione del quale modificare le attuali direttrici di evoluzione politica componendo e ricomponendo le anomalie di raggruppamenti che a Strasburgo ospitano delegazioni nazionali di partiti che in certi paesi competono elettoralmente in quanto espressioni del centro-destra e altrove in quanto parti del centro-sinistra.

⁴²⁶ Cfr. G. Pasquino, *Idee e modelli di governo dell'Unione Europea*, cit., p.107.

Non si tratta neppure solamente di adeguare il PSE all'allargamento e all'evoluzione in senso spiccatamente conservatore dei popolari, le cui scelte degli ultimi anni ne hanno mutato la fisionomia fino ad allontanarli forse irreversibilmente dal filone cristiano-sociale⁴²⁸. Limitare l'approccio al futuro a una strategia meccanicistica di semplificazione del quadro partitico mediante la riduzione del suo frastagliamento, come proposto da Amato e D'Alema con una lettera aperta a tutti i compagni socialisti, rischia di rivelarsi semplicemente un appuntamento autolesionisticamente fissato sulla strada della trasformazione della sinistra in un'indistinta confederazione vaporosamente riformista⁴²⁹. Ben si comprende il tono dell'ammonimento dei due politici italiani a non fossilizzarsi sul nome della costituenda famiglia politica, in quanto le idee socialiste non hanno bisogno di trarre la propria forza dal richiamo a un nome: prospettiva demolitrice di qualsivoglia aggiornamento del paradigma ideale per una causticamente paradossale volontà di non rimanere impigliati nella rete dell'identità⁴³⁰.

La proposta dei due ex Presidenti del Consiglio italiani ha subito incontrato un vasto fronte di opposizione, efficacemente sintetizzabile con i contributi, non scevri da contraddizioni, di Peter Mandelson, Pierre Moscovici, Giorgio Napolitano, Claudio Martelli⁴³¹.

La sussistenza di una carenza nell'adeguamento delle impalcature teoriche più risalenti alle esigenze manifestate dalle società attuali può parzialmente spiegare l'iniziativa italiana,

⁴²⁸ Si legga K. Lamers, *Come abbiamo cambiato il Partito popolare europeo*, Intervista di Italianieuropei, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.163-166.

⁴²⁹ Cfr. G. Amato - M. D'Alema, *Una casa per tutti i riformisti europei. Lettera aperta al PSE*, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.41-46.

⁴³⁰ Ivi, p.45.

⁴³¹ La cui risonanza ha non poco in uenzato la sconfitta della candidatura di Amato alla presidenza del PSE. Cfr. P. Mandelson, *Il PSE sappia cambiare*; P. Moscovici, *Ma prima costruiamo un vero partito dei socialisti europei*, e G. Napolitano, *Una proposta non realistica*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.39-42, 43-48 e 49-53; C. Martelli, *Cambiare il PSE? Uniamo prima i riformisti italiani*, «Italianieuropei», n.1/2003, pp.61-65.

il desiderio di fare delle evoluzioni dell'Ulivo un modello da esportare a livello europeo. Ma l'edificazione di una "casa comune di tutti i riformisti europei" deve transitare attraverso stazioni che rilancino il ruolo della Politica senza addomesticare il fisiologico impatto con attuale ed emotivo che essa trascina con i suoi attori, istituzionali e non.

L'implosione delle grandi narrazioni del passato ha probabilmente creato non un vuoto assoluto, ma ha favorito la percezione di un'assenza alla quale non riesce a supplire neppure la globalizzazione, imbattibile mito contemporaneo. E non riesce a supplirvi non per l'indefinibilità dei propri connotati o per i diffusi sentimenti di ostilità che il suo output di crescenti disuguaglianze genera tra le popolazioni sottoposte a un ingente depauperamento economico, ambientale e sociale. Lo spazio liscio del pianeta, l'omogeneizzazione delle abitudini alimentari e abitative restringono la pluralità e divorano interazioni sociali per decenni in grado di fornire un senso di pienezza nell'organizzazione delle società industriali, perché la globalizzazione rimane inafferrata e inafferrabile nei suoi svariati aspetti, perché di essa, come accade per l'UE, si confezionano immagini didascaliche e poco devote a uno studio non bloccato da atteggiamenti ideologicamente pre-orientati.

La retorica sul riformismo europeo suona molto simile a quella sulla globalizzazione. Si metastoricizza una categoria solo indefinitamente prescrittiva e non sporadicamente presentata come descrittiva di una realtà sfuocata, in progress⁴³². L'urgenza alla quale facciamo riferimento non va ovviamente affrontata tangenzialmente, riducendo le prospettive di cambiamento a operazioni di ingegneria costituzionale o adoperandosi per incrementare la compattezza nel voto parlamentare dei partiti e per ridurre l'assenteismo, anche se

⁴³² Come desumibile dall'entusiasmo di Arturo Parisi nei confronti dell'invito di Amato e D'Alema, poi ridotti all'invenzione, per una parte degli eletti della Margherita sotto il simbolo "Uniti nell'Ulivo" nel 2004, di un nuovo raggruppamento alternativo a quello liberale, contenitore di esperienze persino liberal-conservatrici. Si rimanda comunque ad A. Parisi, *Una proposta da condividere, per un nuovo soggetto riformista europeo*, «Italianieuropei», n.1/2003, pp.66-72.

persino tali risvolti efficientisti sono intimamente legati alla definitiva creazione di una classe dirigente europea che arresti il malcostume secondo cui la carica di eurodeputato costituisce l'appendice, o poco più, di una carriera politica e/o professionale in procinto di chiudersi definitivamente. Vi sarebbe, tra l'altro, una positiva ricaduta politica, giacché le consultazioni europee attenuerebbero progressivamente il proprio portato "domestico", l'attuale torsione che le declassa a consultazioni di *mid-term*, utili per rilevare a costi ridotti e con pregio statistico superiore a quello dei sondaggi l'indice di gradimento del governo in carica e dei partiti i cui esponenti lo compongono (dipendendo ciò non in misura trascurabile dal tipo di sistema proporzionale adoperato)⁴³³.

Poiché la prassi democratica attuale è costituita da un'impressionante varietà di canali concorrenziali per l'espressione degli interessi, siano questi collettivi o individuali, funzionali o territoriali, sarebbe opportuno che i principali agenti della democrazia politica, i politici di professione, possano evolversi in rappresentanti di interessi transnazionali, senza anteporre la propria nazionalità agli schieramenti e alle stringenti urgenze dell'UE.

Ben poche persone si identificano esclusivamente con l'Europolity e ancora meno sono i parlamentari europei premiati o puntiti dall'elettorato del paese di appartenenza per l'affidabilità o inaffidabilità del proprio comportamento. È certamente vero che ciò riguarda anche l'attività domestica, in quanto la quasi totalità degli elettori ignora le scelte di voto compiute dai rappresentanti del proprio collegio durante una legislatura, eccezion fatta per pochi episodi in cui il confronto parlamentare si dipana attorno a posizioni di bandiera. Una grave differenza che tuttavia distingue le vicende politiche interne da quelle continentali è che a queste ultime viene dedicato uno spazio residuale dal palinsesto televisivo in tutta Europa, bloccando se non addirittura la formazione di un'opinione

⁴³³ Cfr. P. Natale - P. Segatti, *Europee 2004: un punto di svolta?*, «Italianieuropei», n.3/2004, pp.21-32, rif. p.23.

pubblica continentale, sicuramente lo sviluppo di opinioni pubbliche nazionali minimamente euro-informate.

Al fine di evitare un brusco inasprimento del confronto politico come conseguenza di un “big bang” tra le file degli eurogruppi e la scelta di legare almeno virtualmente, in modo più vincolante di quanto non sia accaduto fino a oggi, la Commissione al Parlamento, si potrebbe immaginare la creazione di corpi sociali intermedi, che suppliscano alla crisi di rappresentanza dei partiti, aiutandone la fuoriuscita dal circuito dell’autoreferenzialità attraverso una concorrenza in parte programmatica e comunque legislativamente regolata.

Schmitter ha elaborato alcuni anni or sono un pacchetto di riforme con il quale contribuire a una democratizzazione *ex novo* della rappresentanza. Le tre principali consistevano nella previsione di uno status semipubblico per le associazioni di interesse e i movimenti sociali; nel finanziamento di queste società attraverso contributi obbligatori e nella distribuzione di questi fondi per il tramite di *citizen vouchers*⁴³⁴. Le sue proposte, senza dubbio interessanti, scontano però un approccio alla situazione attuale dell’UE appiattito sulla marcata avversione nei confronti di un “mercanteggiare” democratico (*democratic bargain*) eterodiretto da eurolobbies consolidate a Bruxelles, al quale egli oppone non la trasparenza del confronto ma principi astratti, ancorché coerenti, atti a impedire saldature di interessi lungo linee di faglia di classe, di interessi economici, ecc., implicitamente confidando in una capacità taumaturgica della legge. La scelta risulta grave soprattutto perché demanda a un provvidenziale legislatore, altrove contestato⁴³⁵, il compito di progettare un’eurodemocrazia che sia acclamata come naturale emanazione della “Volontà Generale dell’Europa”, mentre l’allargamento del 2004 ha rilanciato due priorità, limitandoci agli oggetti del ragionamento fin qui seguito.

⁴³⁴ Cfr. P. C. Schmitter, *Come democratizzare l’Unione europea e perché* (2000), il Mulino, Bologna, 2000, p.87.

⁴³⁵ Ivi, p.23.

L'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale ha notevolmente intricato l'avvicinamento tra i membri effettivi, gli associati e gli osservatori dei partiti europei, poiché la lunga cancellazione delle forze liberal-conservatrici, nonché la riduzione di quelle comuniste a burocratico apparato di potere violentemente autoritario si riflettono sull'attuale quadro politico, che per intere generazioni di polacchi o di ungheresi risulta privo di radici che non affondino nel buio di miti poco fedeli agli avvenimenti storici. La competizione partitica si svolge pertanto secondo issues comuni di rilevante distanza da quelle dei paesi occidentali. La trasformazione dei partiti dell'Europa orientale va dunque incoraggiata senza imporre pratiche con le quali sostenere la superiore aderenza ai principi della democrazia liberale, favorendo quella competizione al rialzo circa l'individuazione di chi meglio risponda a un'integrale adozione di un paradigma liberal-liberista di stampo americano. Va piuttosto favorito un avvicinamento dei principali partiti agli omologhi occidentali, coinvolgendone le intelligenze nella ridefinizione dei compiti in senso internazionalista. Investimento finalizzato a renderne più responsabile e incisiva l'azione di governo, e quella parlamentare e sociale, in contesti culturali ed economici segnati da un opportunismo individualista che si è repentinamente fatto strada tra le macerie morali e materiali post-1989, creando un'esigua élite di "novelli Paperoni" arricchitisi attraverso operazioni imprenditoriali non sempre limpide, e indisposti a investire una ragionevole quota delle proprie fortune in attività industriali con le quali attenuare il dramma della disoccupazione. La distanza che separa il vertice della piramide dal resto della popolazione riproduce in formato ridotto quanto è accaduto a livello mondiale nell'ultimo ventennio, ma il rischio da esorcizzare consiste nell'evitare che la recisione di diritti e dei doveri che si vanno sfrangiando tra individuo e legalità possa cedere definitivamente il passo all'eterna aspirazione della ricchezza senza freni, intesa come premio a una capacità personale succuba di deliri d'onnipotenza suggeriti da oltreoceano, e ai quali l'Europa ha

cercato di opporre, timidamente, una pratica di vita diversa, che però, prima di cedere sotto l'impatto mass mediologico garantito dalla potenza comunicativa statunitense, necessita di essere implementato da una teoria della vita in comunione con l'altro e con l'ambiente, della quale forse con il Trattato costituzionale ne sono stati scritti sbiaditi paragrafi.

La democrazia nell'UE

È operazione interessante e pertinente analizzare la natura della democrazia nell'Unione Europea, non soltanto ricorrendo all'in azionata ri essione circa il cosiddetto deficit.

Nel valutare la performance democratica dell'UE, la prima questione da porsi è se il concetto stesso di democrazia sia applicabile. Come ha rilevato James Caporaso, in un articolo degno di menzione per la non comune chiarezza⁴³⁶, da tempo vengono mosse due obiezioni, a partire dalle quali sono stati animati intensi dibattiti.

La prima fa dipendere la democrazia dall'esistenza di un *demos*, un popolo, mentre l'Europa sarebbe composta da una pluralità di *demos*, per ciascuno dei quali i principali legami e l'identità sono riferiti, in special modo nella parte occidentale del continente, a uno solo degli Stati che ne fanno parte.

La seconda obiezione presenta un superiore numero di insidie. Infatti, i suoi sostenitori formulano l'ipotesi per cui, persino ammettendo l'esistenza di un popolo e anche depurandolo da connotazioni *völkisch*, risulta comunque assente uno Stato, condizione necessaria affinché possa configurarsi una realtà democratica.

C'è in tutta evidenza qualcosa di più profondo dell'assenza

⁴³⁵ Cfr. J. A. Caporaso, *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.1/2004, pp.69-93.

di due condizioni, il cui intreccio non soltanto sconsiglia una loro trattazione separata, ma suggerisce di muovere dalla questione riassumibile con la locuzione “democrazia senza Stato”.

La querelle tra Gian Enrico Rusconi e Jürgen Habermas, in Italia ripresa decine di volte, rientra nel novero di quelle che meglio hanno abbracciato l'intero spettro delle possibili questioni sul tappeto. Negli ultimi anni del secolo passato, lo storico italiano, replicando a distanza alla considerazioni svolte dal filosofo e sociologo tedesco, ondeggiò tra l'etichettatura, guarnita con vis polemica, dell'UE come *comunità sui generis*, ricorrendo a tale immagine anche sulla scorta della sentenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale tedesca, BVG)⁴³⁷, e l'indiretta manifestazione della volontà di intendere il continente come *somma* delle democrazie nazionali, scoprendo facilmente l'esistenza di un *deficit democratico*⁴³⁸.

L'espressione, originariamente coniata in ambito nazionale per indicare la scarsa rappresentatività delle istituzioni parlamentari, è poi passata a riferirsi alla debole rappresentanza del PE, mettendo a nudo il fatto che la politica dell'Unione goda di una legittimazione indiretta e inadeguata che – possiamo aggiungere oggi – con i lavori delle due Convenzioni e l'approvazione del secondo Trattato di Roma ha rimediato ad alcuni squilibri tra poteri, senza però trasmettere una legittimazione crescente, a causa dell'assenza di legittimità costituente con la quale è stata accompagnata.

Rusconi si è sempre mostrato avverso alla “fughe in avanti” di cui sarebbero stati protagonisti numerosi intellettuali europei,

⁴³⁷ Cfr. G. E. Rusconi, *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo», «il Mulino», n.5/1996, pp.831-841, rif. p.837. Lo scritto è praticamente identico, con l'eccezione del dibattito sulla Costituzione europea, al Capitolo VI (“Cittadinanza europea e «popolo» europeo”) del libello *Patria e repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, pp.84-93.*

Sulla nota *sentenza interpretativa di rigetto* con la quale il Tribunale costituzionale tedesco si pronunciò su due distinti ricorsi, di opposta matrice “politica”, rimandiamo a R. Cavallo, *L'Europa tra diritti e popolo. Spunti per una riflessione critica*, cit., particolarmente pp.43-46, e colà essenziali indicazioni bibliografiche di taglio giuridico-filosofico.

⁴³⁸ Cfr. G. E. Rusconi, *Il republicanesimo su scala europea, «il Mulino», n.3/1998, pp.439-444, rif. p.441.*

tanto più perché il desiderio di edificare un futuro che riproponga a livello continentale una versione rivista e corretta del patriottismo costituzionale trascurerebbe un'operazione preliminare, segnalata come indispensabile anche da noi, vale a dire lo sforzo condensato nel puntare su grandi e impegnativi investimenti culturali volti soprattutto a rielaborare storicamente il passato⁴³⁹.

Habermas gli è quindi sempre apparso sull'orlo del precipizio, candidamente animato dall'illusione di scorgere nell'Europa l'ancoraggio per quella "nazione-dei-cittadini" che risulterebbe di ormai impossibile conseguimento entro i confini di un paese singolo⁴⁴⁰. Opponendo cioè l'Unione agli Stati singolarmente considerati, l'intellettuale alemanno l'avrebbe configurata come un *prodotto*, originale, alle prese con la necessità di costruirsi un regime democratico, afflitta dall'urgenza di dotarsi di una Costituzione che la caratterizzi come patria comune⁴⁴¹.

Ma la contrarietà di Rusconi non è riduttivamente appesa al filo dell'inesistenza di un popolo europeo, che non darebbe la possibilità di instaurare un virtuoso processo costituente, ma si appunta contro tentazioni riduzionistiche in chiave giuridica che non terminano di incombere sul futuro dell'Unione. Riconosciuta la difficoltà, alla quale abbiamo già accennato, di fissare concettualmente in maniera convincente la costruzione in fieri dell'Europa⁴⁴², egli ha sempre separato Stato e statualità, vale a dire l'inopportuna riduzione di una Costituzione a semplice catalogo di norme fondamentali, plasmato su grandi valori.

⁴³⁹ Id., *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, cit., p.839.

⁴⁴⁰ Ivi, p.838.

⁴⁴¹ Cfr. J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit. Posizione ribadita, con tutti gli aggiornamenti imposti dalle novità di inizio millennio, e dal dibattito sulla creazione di un'identità europea, con *La creazione di un'identità europea è necessaria e possibile?*, in Id., *L'Occidente diviso* (2004), Laterza, Roma-Bari, 2005, pp.53-70, particolarmente le pp.62-70.

⁴⁴² Cfr. G. E. Rusconi, *La politica di Karlsruhe. Democrazia costituzionale e integrazione europea*, «il Mulino», n.2/1997, pp.218-227, rif. p.225. Le riflessioni sviluppate in questo articolo sono svolte più ampiamente in Id., *Quale «democrazia costituzionale»? La corte federale nella politica tedesca e il problema della Costituzione europea*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.2/1997, pp.273-306.

Ponendo questa premessa, non resta che valutare come insufficienti le filosofie del costituzionalismo politico che si limitano a insistere sull'obiettivo della promozione della cittadinanza e della "buona società". Aderendo infatti a tale impostazione, si lascia campo aperto all'utopismo del "nuovo costituzionalismo", che ripropone una ridicolizzazione della rivoluzione democratica sotto la veste del primato della società civile, idealizzata oltre misura. Qualsiasi discorso intavolato sulla costituzione non può invece evitare di soffermarsi sul governo, sul comando⁴⁴³, pena un'evidente giuridificazione della politica e, peggio, una politicizzazione della giurisprudenza costituzionale, di cui si sarebbero resi esecrabili protagonisti i componenti del BVG con alcune note sentenze, nonché i giudici della CGE⁴⁴⁴.

Il delicato rapporto tra dimensione politica e dimensione primordialmente culturale dell'Europa sottrae serietà al tentativo di parlare di una Costituzione europea "senza Stato", o, più pudicamente, "oltre lo Stato"⁴⁴⁵. Dunque attenzione! Se si intende navigare verso una Costituzione vera e propria, allora ci si dirige verso la statalizzazione dell'Unione⁴⁴⁶.

Ma la coppia società civile/Stato appare attraversata da un processo di integrazione dei contesti sociali e di contemporanea disarticolazione delle tradizionali funzioni degli Stati-nazione sovrani territorialmente. Non è semplicemente la dispersione dei poteri esposta da Pizzorno, non si assiste solamente a un'erosione della sovranità degli Stati europei, che rende persino di difficile immaginazione una nuova epoca di statalizzazione, o, comunque, poco auspicabile, salvo il rimanere incatenati ai limiti dell'ordine leviatanico. La forma mentis politica dell'Europa deve invece operare un transito dal paradigma dell'*universum*, entro i cui confini cresce il rischio che l'illimitatezza del potere lo renda brutale, a

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ Ivi, p.219.

⁴⁴⁵ Ivi, p.225.

⁴⁴⁶ Ivi, p.223.

quello del *multiversum*, di un modello di associazione politica imperniato su una pluralità di pilastri, di “potestà sovrane” in equilibrio⁴⁴⁷. Approfittando del processo di definizione dell’Unione Europea, fattispecie istituzionale inedita secondo Marramao, si potrebbe pensarla come *policraticus*, una struttura politica più simile alla *respublica christiana* che non all’impalcatura di un Superstato in formazione⁴⁴⁸.

Già nel Preambolo della Carta di Nizza venne richiamata la *pluralità*, ed è proprio tale valore che deve servire a sottrarre l’Unione alle insidie della retorica e della logica “patrimoniale”. La nuova configurazione dell’Unione, soprattutto dopo l’imponente allargamento a 25, non può risultare da una sommatoria né da una convergenza fra le tradizioni dei paesi membri. L’UE deve esprimere un valore aggiunto sia rispetto al *patrimonio costituzionale europeo*⁴⁴⁹ che, ampliando i propri orizzonti, rispetto ai meccanismi democratici di funzionamento delle sue istituzioni, indirizzando tutte le dinamiche funzionali alla compiuta formazione di una “società civile” e di una “sfera pubblica” europee. In un’epoca di transizione verso un avvenire non perfettamente delineato, la cui portata risulta traumatica per la frantumazione dei quadri sociali dell’esperienza umana, da cui si sprigiona un individualismo che stenta a compattare tempi e spazi in solidi legami, la dicotomia inclusione/esclusione si riaffaccia violentemente sulla scena sociale, travolgendo lo sbandamento di cittadini i cui ritmi di vita mutano senza riuscire a definire coordinate con le quali affrontare l’affievolimento delle frontiera tra virtuale e reale, sviluppando di conseguenza un’identità incerta, mobile, fluida, che concorre a determinare i profili caratterizzanti questo capitolo di una modernità che Zygmunt Bauman ha definito “liquida”⁴⁵⁰.

Non immersi in una prassi straordinaria in quanto

⁴⁴⁷ Cfr. G. Marramao, *L’Europa dopo il Leviatano*, cit., pp.139-141.

⁴⁴⁸ Ivi, p.137.

⁴⁴⁹ Cfr. Id., *Passaggio a Occidente*, cit., p.230.

⁴⁵⁰ Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida* (2000), Laterza, Roma-Bari, 2002.

esplicitamente costituente di una realtà pionieristica o rivoluzionaria, la situazione degli europei risulta peculiare, giacché essi non si imbattono nella sfida di inventare qualcosa di nuovo, ma vengono stimolati a conservare il proprio *modus vivendi* in un formato dalle dimensioni incomparabili con quelle da abbandonare, e ad apporlo, senza interpretarlo con tentazioni con ittuali, al modello esportato dall'altra sponda dell'Atlantico e a quello su cui incardina i propri successi l'universo asiatico.

Habermas ha ripetutamente perorato il fine di un'“Unione sempre più stretta”. Ribaltando l'argomento di Dieter Grimm, egli ha sempre inteso la sorte europea solo apparentemente dipendente da un'*identità collettiva*, poiché quest'ultima risulterebbe essere una conseguenza piuttosto che una premessa della Costituzione, la risultante della dinamica comunicativa tra i cittadini e non, invece, un *a priori* la cui eventuale assenza imbalsamerebbe la situazione.

Nel filosofo tedesco non vi è il rimpianto per l'accantonamento di espliciti riferimenti agli “Stati Uniti d'Europa”. La prudenza degli accenni più recenti a tale prospettiva, o a obiettivi simili, potrebbe qualunquisticamente essere assunta a prova del decadimento qualitativo delle classi dirigenti contemporanee, elettoralmente attente a ogni mossa compiuta e ormai prive dell'af ato idealistico dei padri dell'Europa unita. Più sobriamente, Habermas evidenzia quanto contrasto sia rilevabile tra gli europeisti del dopoguerra e quelli attuali⁴⁵¹ con un duplice intento.

Per un verso egli sviluppa un approccio di tipo storico-politico, attraverso il quale rintraccia premesse non leggendarie di un mastice etico con cui unire gli europei nello sforzo collettivo di una patria comune. Nonostante abbia in tutte le occasioni manifestato la convinzione che una nuova forma politica per l'Europa debba significare il mettere da canto tentazioni etno-culturali, inclinanti verso il nazionalismo, anche Habermas ha tentato di ristrutturare alcuni discorsi che ci rimandano al passato più recente, quello presso

⁴⁵¹ Cfr. J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit. p.94.

il quale possiamo rintracciare le finalità dell'Unione che rimangono pregnanti. Diventando collettività politica a tutto tondo, l'Europa non può consolidarsi presso i propri cittadini solo nella forma dell'euro⁴⁵², a maggior ragione di una moneta che fondendo un aspetto simbolico con ragioni economiche, ha provocato una grave crisi, conseguente alla decisione di tre dei quindici paesi inizialmente affiliati di mantenersi per il momento fuori da Eurolandia. Ulteriore scopo di quella che soltanto a prezzo di una indebita forzatura può essere considerata una polemica sviluppata con acredine, consiste nel tentativo di rileggere il *progetto* attuale, riproponendo con più forza istanze politiche al posto della "deriva" economica degli anni Novanta, ma scorrendo l'evoluzione verificatasi nell'ultimo cinquantennio proprio allo scopo di non lasciarsi trascinare da un apparente realismo. Troppe volte, infatti, il cambiamento rilevabile nei progetti, qualora si confrontino le intenzioni dei primi anni e quelle odierne, non è stato percepito nei suoi aspetti deteriori, disfattisti, perché sedimentatosi molto lentamente, come conseguenza della strategia funzionalista. Ispirazioni inariditesi lungo il percorso dell'allargamento e dell'approfondimento dell'Unione devono quindi essere rivitalizzante, perché siamo di fronte alla globalizzazione, la quale, sia che la si interpreti come l'accelerazione, nella continuità, di istanze presenti da decenni, sia che la si designi come il passaggio alla transnazionalizzazione del capitalismo, condivide alcuni tratti inquietanti con tutti i processi di modernizzazione accelerata.

Il principale, a cui abbiamo ripetutamente dedicato veloci cenni, consiste nell'ingenerare, attraverso l'insuccesso del mercato, una distribuzione sempre più diseguale dei costi sociali, con conseguente aumento delle differenze di status tra i "vincenti" e i "perdenti". Nel ventunesimo secolo si può ragionevolmente affermare che non siano rimasti angoli di alcun continente, alcun gruppo umano o popolazione, le cui condizioni di vita non subiscano

⁴⁵² Ivi, p.95.

direttamente o indirettamente l'influenza del mercato, il cui spazio materiale e immateriale non ha fatto che espandersi, fagocitando persino l'industria culturale e ricreativa⁴⁵³. Tale accelerazione della globalizzazione non è affatto l'esito di un'evoluzione naturale, ma di scelte politiche intenzionali favorite, per esempio, dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO)⁴⁵⁴.

Zolo, al termine di un'agile mappatura delle posizioni scientifiche che si confrontano con le contraddizioni del *world as a whole*, ha respinto i risultati delle ricerche volte a indicare nell'irrimediabile vulnerabilità dell'Uomo un parametro teso a favorire l'affermazione del processo di globalizzazione come esito disordinato di forze anonime. Una certa casualità, aggiungiamo noi, non è mancata, e tuttavia vi è un interscambio, da Zolo rappresentato ma negato a favore di un razionalismo estremo, che ha sovrapposto all'inclinazione tecnologica dell'*homo sapiens* un progetto disegnato e realizzato consapevolmente dalle maggiori potenze del pianeta e dalle istituzioni internazionali da loro controllate⁴⁵⁵.

Resta centrale e anzi si acuisce la questione di chi, tra i governi nazionali e le autorità di Bruxelles, debba essere più efficacemente attrezzato a implementare politiche anticicliche e programmi di riequilibrio sociale nella *costellazione postnazionale*. Non mancano, infatti, coloro che continuano a sostenere, non sempre nelle compagini degli euroscettici, che tocchi ai primi disporre di maggiore influenza sul nesso parallelamente variabile tra i livelli di occupazione e di tutela welfaristica, in omaggio a un'interpretazione piuttosto elastica della sussidiarietà.

Habermas e tutti gli eurofederalisti temono che gli Stati piccoli e quelli medi possano soffrire la pressione esercitata dai colossi economici, cedendo di schianto a una strisciante assimilazione al modello sociale dominante, caratterizzato, tra i suoi molteplici aspetti, da un'immagine antropologica dell'uomo quale imprenditore che,

⁴⁵³ Cfr. L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p.23.

⁴⁵⁴ Cfr. J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.99.

⁴⁵⁵ Cfr. D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp.135-139.

capace di compiere scelte razionali, sfrutta la propria forza lavoro, e dall'immagine moral-sociale di una società postegalaritaria, che accetta la presenza della marginalizzazione e dell'abbandono⁴⁵⁶. Chi si attarda nella rilevazione della mancanza di un popolo europeo (la cosiddetta *no demos thesis*), non solamente confonde, come meglio analizzeremo nel paragrafo seguente, la nazione dei cittadini con una comunità di destino prepolitica, caratterizzata da comune origine, lingua e storia (Böckenförde), ma quasi sempre antepone questo impedimento alle stringenti necessità dell'UE, come quella di una *sfera pubblica politica di dimensioni europee* e quella, già ricordata, di una *società europea di cittadini* responsabili e attivi sotto il profilo comunicativo (*Bürgergesellschaft*)⁴⁵⁷. Tali necessità sono talmente pressanti che non si è esitato a perorare un'Europa a due o tre velocità, non soltanto introducendo lo strumento delle *cooperazioni rafforzate*, ma a lungo intendendo scansionare l'adozione della "Costituzione" tra i paesi maggiormente euroentusiasti e quelli più titubanti o impreparati.

La soluzione esplicitamente federale viene altresì presentata come quella più innovativa in chiave internazionale, dove la sovranità europea diviene un serio rimedio all'unilateralismo degli Stati Uniti⁴⁵⁸, trasformatosi in pericolosa tentazione dopo la fine della guerra fredda. Rimasti sostanzialmente soli a gestire le crisi internazionali, gli USA non sempre hanno salutato con favore le evoluzioni dell'Unione, perché un conto appare la competizione con un pulviscolo di Stati anche demograficamente minuti al loro confronto, altre conseguenze discenderebbero dalla pretesa di esercitare una compiuta *sovranità europea*. L'obiettivo non sarebbe favorire un nuovo assetto geopolitico multipolare, ma gli Stati Uniti perderebbero nei consessi internazionali la propria incontrastata egemonia e dovrebbero abbandonare la posizione privilegiata garantita loro da accordi bilaterali con paesi inevitabilmente divisi

⁴⁵⁶ Cfr. J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.101.

⁴⁵⁷ Ivi, p.107.

⁴⁵⁸ Cfr. U. Morelli, *La Costituzione europea: il modello federalista*, cit., pp.78-79.

tra amici fedeli e amici diffidenti, per misurarsi con uno Stato-continente dalla “potenza civile” immediatamente disponibile, altra «rispetto all’immagine classica dello stato-potenza (militare), che si propone dunque interventi economici più che politici, più politici che militari, e quando militari non unilaterali ma collettivi, e in quanto collettivi frutto di trattative e negoziazioni che, quand’anche si concludano con un arretramento soggettivo rispetto alle esigenze o alle regole di una delle sue istituzioni, contribuiscono pur sempre a indurre un’immagine di politica “civile” piuttosto che militare»⁴⁵⁹.

Cercando di rispondere nel dettaglio al perché l’Europa debba perseguire il fine di un’“Unione sempre più stretta”, Habermas, al pari di altri colleghi, ha interpretato la pace come la ragione più forte dell’integrazione. Oggi in Europa un simile obiettivo è sostanzialmente raggiunto, ma, come sperimentato in Kosovo, il motivo della sua tutela sopravvive, non può mai considerarsi archiviato, soprattutto in riferimento alle missioni belliche nelle quali parte del continente si è lasciata coinvolgere, dall’Afghanistan all’Iraq. Le coppie di Stati ideologicamente affini normalmente non si fanno guerra⁴⁶⁰ ed ancora meno ciò si verifica se gli Stati in questione sono entrambi democratici. La natura dei sistemi politici statali non è quindi un fatto di significato esclusivamente interno, ma ha una grandissima rilevanza sul piano internazionale. Anche per questo l’auspicabilità di regimi democratici quanto più possibile diffusi costituisce una sfida per l’UE, per il tipo di relazioni internazionali che essa intenderà favorire, e che risulteranno strettamente connesse alla decisione di evolvere verso l’assetto federale, quello confederale, di mantenere lo status quo o di proseguire nella strategia dei piccoli passi.

La democrazia non può essere confusa come un fine in sé e il complicato rapporto tra Costituzione e Stato deve trasformarsi

⁴⁵⁹ L. Bonanate, *L’«interesse nazionale» dell’Unione Europea: il problema politologico della politica estera europea*, cit., p.126.

⁴⁶⁰ Si rimanda a L. Bonanate, *Democrazia tra le nazioni*, B. Mondadori, Milano, 2001, p.138, e là valida letteratura sul tema.

nell'imperdibile occasione a partire dalla quale riflettere sulla qualità della democrazia e degli strumenti a sua disposizione per favorire esistenze di pace e prosperità aderendo a programmi di respiro mondiale, mediante la cui applicazione trasporre *considerazioni di giustizia* tra le popolazioni che attualmente risultano le sfavorite del processo di modernizzazione.

UE come Stato

Per poter rispondere in merito a quale modo e misura l'UE abbia fatto o meno proprie alcune funzioni tradizionalmente ascrivibili agli Stati nazionali e quindi in quale modo e misura possa o meno trasformarsi in uno Stato, andrebbe indagato che cosa davvero esso sia.

La classica definizione tramandata da Max Weber vede nello Stato l'istituzione che detiene il monopolio dell'uso legittimo della forza⁴⁶¹.

Misurando su di essa la natura delle funzioni esercitate dagli organismi dell'Unione, si potrebbe ricavare conferma della debolezza di quest'ultima, anche dopo il Trattato di Amsterdam, che avrebbe segnato il principio di un'erosione del potere statale anche per quanto concerne l'uso legittimo della forza. L'Unione insomma mantiene una natura bifronte, che continua a farla volgere verso gli Stati suoi componenti, ma al contempo a lasciarsi alle spalle: concetto meglio noto come sovranazionalità, «la cui caratteristica principale consiste proprio nell'essere una nozione "di frontiera", a cavallo tra la statualità tradizionale e gli orizzonti dell'ottica comunitaria»⁴⁶².

Nozione di frontiera la cui ambivalenza non è stata risolta dal Trattato-Costituzione e che non riesce a fornire un'intelaiatura

⁴⁶¹ Definizione ripresa anche da S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.176 e analizzata poi in rapporto ai commenti prodotti da Bogdandy.

⁴⁶² Ivi, p.177.

teorica alla statualità dell'Europa integrata. Questa «ricorda ormai solo da lontano l'idea di Stato dell'epoca moderna»⁴⁶³, a prescindere dalla convinzione che un processo di *Europe-building* possa ripercorrere il tragitto seguito storicamente dai casi di *State-building*, con l'approfondimento regional-federalistico del *e pluribus unum*.

Alle prese con la problematicità di nozioni come quella di “federalismo sovranazionale”, Bogdandy tentò alcuni anni fa di dimostrare che la tradizione federalista possiede anche una dimensione non statale, e che il pensiero che la struttura non va declinato esclusivamente alla stregua di una visione “forte” di costruzione unitaria, poiché comprende diversi concetti pluralistici. Tesi ardita secondo Dellavalle – il quale si sofferma a lungo sulle teorie di Bogdandy –, tanto più che lo stesso cattedratico ha ripetutamente riconosciuto che l'Unione è venuta assumendo compiti chiaramente statali, soprattutto come conseguenza dello sviluppo dell'ordinamento giuridico per via pretoria⁴⁶⁴, che ha contribuito a europeizzare in misura crescente i diritti nazionali. Essi oggi poggiano su di un consenso sociale destinato ad assottigliarsi sempre più⁴⁶⁵, «per cui o la tesi della federazione applicata alla manifestazioni della società civile non è [...] sostenibile, o la sua affermazione implica una destatalizzazione delle funzioni organizzative della società europea»⁴⁶⁶. Ma questa seconda eventualità metterebbe seriamente in discussione i criteri normativi relativi alla legittimità del potere politico, i quali hanno legato in buona parte la loro storia travagliata all'evoluzione dello Stato e non alle forme di interazione della società civile, la quale, come nel caso del potere economico, presenta *standards* di legittimità di più basso profilo⁴⁶⁷.

⁴⁶³ A. Von Bogdandy, *L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., pp.272-298, citaz. p.292.

⁴⁶⁴ Ivi, pp.284-285.

⁴⁶⁵ Ivi, p.272.

⁴⁶⁶ S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit. p.184.

⁴⁶⁷ *Ibidem*.

Su un versante diverso e per molti aspetti opposto si colloca la posizione di Weiler. Per porre rimedio alle carenze della filosofia politica soggettivistica, egli ha elaborato una proposta assai ambiziosa, sebbene mascherata da pura e semplice salvaguardia degli Stati d'Europa⁴⁶⁸, intesi come *comunità sovranazionale multipolare*.

Dietro la sagoma della rappresentazione weileriana della Comunità Europea, espressione che meglio di Unione Europea trasmette l'originalità del progetto, vi è una radicalità inattesa, che prende atto della disgregazione tecnocratica del presente ed evita di rilanciare lo Stato come ideatore e coordinatore di politiche pubbliche intro esse e con le quali perseguire gli interessi nazionali e massimizzare i loro vantaggi, perché tale operazione non sortirebbe effetto diverso dalla creazione di una tensione che ri etterebbe la visione "liberale" della società internazionale a cui, con la proposta del sovranazionalismo, Weiler intende sostituire una visione comunitaria. Con questa il sistema transnazionale, conciliando gli interessi nazionali con una nuova disciplina, eliminerebbe gli eccessi finalizzati all'egoistico tornaconto domestico, giacché la sfida della comunità può essere sintetizzata nello scopo di controllare «i ri essi incontrollati» degli interessi nazionali in sede internazionale⁴⁶⁹.

Lo Stato singolo, inserito in una rete di interdipendenze economiche, giuridiche e politiche, perde la sua carica di aggressività. Weiler non bolla preventivamente il nazionalismo come un fattore deteriore. Egli ritiene infatti che, «a livello intergruppo», il progetto sovranazionale riconosca il nazionalismo come l'espressione di una specificità culturale finalizzata a differenziare il gruppo vis-à-vis altri gruppi, giustificando il mantenimento delle frontiere intergruppo, proprio come egli auspica nell'UE⁴⁷⁰.

A differenza di quanto a lungo addebitato al nazionalismo,

⁴⁶⁸ Cfr. J. H. H. Weiler, *La tesi dello Stato europeo e la sua critica: uno scambio con F. Mancini*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp. 537-577, rif. p.576.

⁴⁶⁹ Cfr. Id., *L'Europa «fin-de-siècle»: i vestiti nuovi hanno un imperatore?*, in Id., *ult. op. cit.*, pp.475-510, rif. pp.493-494.

⁴⁷⁰ Ivi, p.494.

Weiler ne depotenzia la possibile torsione in senso bellicista, perché lo connette alla nazionalità e, punto cruciale, la riconosce come un artefatto. Di più, ne prosciuga gli aspetti etnici del patrimonio genetico, legandola inestricabilmente alla cittadinanza, intesa altrimenti che come mero codice di identificazione di un gruppo, primieramente in quanto patrimonio di diritti e di doveri giudiziari, di comportamenti sociali⁴⁷¹.

In Weiler dunque *non* è la nazione in quanto tale a essere problematica, ma lo Stato che pretenda di fondare su di essa il suo intento gerarchico. «L'esistenza della nazione e persino il suo prosperare non richiedono di per sé la statualità, benché essa possa rappresentare un vantaggio per la nazione»⁴⁷².

Weiler e Habermas condividono parecchie riserve nei confronti dello Stato nazionale, ma la diagnosi del filosofo tedesco è opposta. Laddove Weiler intravede un rischio nella definizione "statale" della nazione, l'allarme sorge, secondo Habermas, dalla definizione "nazionale" dello Stato⁴⁷³. Quest'ultimo non esita a esperire tutti i tentativi concettuali, normativi e lessicali possibili al fine di rilevare la connotazione "etnica" di *natio*, che nel latino classico veniva utilizzata, insieme a *gens*, in maniera alternativa rispetto a *civitas*.

Il nazionalismo viene pertanto definito, su uno sfondo etnico, come una forma di coscienza che presuppone un'appropriazione delle tradizioni culturali già filtrata dalla rielaborazione storiografica⁴⁷⁴.

Giddens ha ottimamente spiegato che la tradizione è veicolo d'identità, aiuto per conciliare i conflitti tra valori e modi di vita diversi⁴⁷⁵. Essa incorpora i rapporti di potere e tende a neutralizzarli,

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² Ivi, p.489.

⁴⁷³ Lo rileva S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.189, nota 49.

⁴⁷⁴ Cfr. J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionali. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in Id., *Morale, Diritto, Politica*, A cura di Leonardo Ceppa, Einaudi, Torino, 1992, pp.105-138, rif. p.108.

⁴⁷⁵ Cfr. A. Giddens, *Vivere in una società post-tradizionale*, in U. Beck - A. Giddens - S. Lash, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità* (1994 e 1996), Asterios, Trieste, 1999, pp.101-159, rif. pp.129 e 155.

allo stesso tempo trasformando il mondo della società tradizionale in un mondo di società tradizionali, in cui il pluralismo culturale assume le sembianze di una straordinaria diversità di usanze e costumi, ciascuno dei quali, però, esiste all'interno di un proprio spazio privilegiato⁴⁷⁶.

La società multiculturale della quale si occupa Habermas risulta molto diversa, sposa i tratti che spingono Giddens a scrivere di società post-tradizionale. In tale ordine, che le tradizioni coinvolte risultino esplicitamente create oppure preesistenti non produce effetto sul pluralismo culturale, il quale perde la forma di centri separati di potere radicato. Scopo della ricerca habermasiana consiste nel ridiscutere lo Stato-nazione, che si è imposto in maniera definitiva nei confronti dei modelli politici precedenti ma che, raggiunta oggi la maturità, diviene condannato al tramonto, come insegnava Hegel⁴⁷⁷. Così come a suo tempo lo Stato-nazione aveva risposto in modo convincente al problema storico di trovare un equivalente funzionale per forme premoderne d'integrazione sociale che stavano dissolvendosi, esso è oggi in crisi per i mutamenti imposti dalla globalizzazione del commercio e della comunicazione, dei rischi ecologici e militari⁴⁷⁸. Ma proprio questo inedito e astrattivo "passo in avanti" non è altro che la prosecuzione di un processo già visto all'opera nelle prestazioni integrative dello Stato-nazione. Il titubante cammino verso società di tipo postnazionale non può non trarre spunto dalla figura storica dello Stato, che Habermas, forzandone senza indugi gli attributi, colloca come punto d'arrivo di un percorso lungo il quale la connessione tra *ethnos* e *demos*, sulla quale aveva puntato il Romanticismo, risultò brevemente provvisoria, lasciando successivamente campo al concetto di cittadinanza politica, di derivazione rousseauiana, mediante la quale il contratto sociale, stipulato liberamente da uomini capaci di autodeterminarsi, si presenta

⁴⁷⁶ Ivi, p.156.

⁴⁷⁷ Cfr. J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1998), Postfazione di Leonardo Ceppa, Feltrinelli, Milano, 2002², p.120.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

come un modello in grado di sottrarre all'*auctoritas* del potere statale i residui della *violentia*⁴⁷⁹.

L'accezione oggettivo-sotanzialistica della nazione, secondo cui esiste una *comunità di destino* che lega indissolubilmente ogni individuo alla comunità in cui nasce, ha caratterizzato un *olismo illiberale* che il Dellavalle rintraccia nell'opera di Adam Müller e di Carl Schmitt. Ciò non impedisce al giurista italiano, richiamando gli studi di Anthony D. Smith, di sganciare la nazione dall'*ethnos*, riconoscendo la frapposizione tra i due concetti dell'intervento di significativi processi sociali e culturali mediante i quali sarebbe stata cancellata la coincidenza alla quale facevano riferimento i "primordialisti"⁴⁸⁰.

Habermas, del quale sono note le simpatie progressiste, è risultato ben disposto a vedere nell'idea di nazione un importante catalizzatore ideologico della spinta verso la conquista dei diritti politici e sociali. Il sorgere della coscienza nazionale permise infatti allo Stato di fomentare una mobilitazione dei suoi cittadini, spingendoli a una partecipazione democratica che, mediante lo status della cittadinanza politica, ha favorito un nuovo livello di *solidarietà* giuridicamente mediata⁴⁸¹. Se precedentemente l'appartenenza allo Stato significava, di fatto, sottomissione ai suoi soprusi, con il passaggio allo Stato democratico di diritto tale appartenenza associativa di carattere ascrittivo si trasformò nella cittadinanza attiva⁴⁸², appartenenza consensualmente "acquisita", modalità di legittimazione dello Stato-nazione che, favorita anche dalla scissione delle confessioni religiose con conseguente produzione e differenziazione delle visioni del mondo, rese possibile un'inedita forma di integrazione sociale. Purtroppo, contro il modello dell'autonomia pubblica che tale innovazione avrebbe favorito unendo i cittadini in una strenua difesa del fondamento normativo della propria convivenza

⁴⁷⁹ Cfr. J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionali. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, cit., p.111.

⁴⁸⁰ Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., pp.99-103.

⁴⁸¹ Cfr. J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, cit., p.125.

⁴⁸² Ivi, p.126.

(la Costituzione), all'interno di un bilanciamento degli interessi con le altre nazioni in senso pacifico, più spesso si è affermata l'interpretazione naturalistica della nazione, che finisce con il rendere la libertà della nazione stessa un'affermazione armata (*Machtpolitik*) nel "mercato" internazionale⁴⁸³. Ecco perché, oggi che la pace caratterizza i rapporti tra le democrazie, lo Stato deve sgravarsi dalla tara che comunque la nazione rappresenta. Se la nazione dei cittadini può infatti continuare a essere considerata una fonte della legittimazione democratica, perché i diritti di ultima generazione di cui nella Carta di Nizza sono poco più della ricognizione di diritti già attribuiti nei singoli paesi come esito di lotte sociali e parlamentari, la nazione degli appartenenti etnici, con la quale si teorizza l'attribuzione della cittadinanza attraverso lo *jus sanguinis*, con previsioni molto restrittive per i nuovi appartenenti alla comunità sociale, che per decenni ha provveduto all'integrazione sociale, nella realtà odierna si anacronizza al cospetto di società che diventano apertamente multiculturali in conseguenza di massicci ussi migratori.

Le società pluralistiche si allontanano sempre di più dal vecchio modello dello Stato-nazione con popolazione culturalmente ed etnicamente omogenea. Non esistono alternative a questa tendenza. Il repubblicanesimo deve pertanto imparare a reggersi in piedi da solo⁴⁸⁴. La cultura politica comune in formazione deve sganciarsi dal piano delle subculture e delle identità prepolitiche, per abbracciare pienamente il valore d'uso dei diritti, garantito ai cittadini dal riconoscimento reciproco di forme-di-vita culturali diverse, da tutelare attraverso una Costituzione che, memore degli insegnamenti liberali, favorisca un godimento pieno di diritti alla ripartizione sociale e culturale. La cittadinanza democratica sarà in grado di sviluppare forza d'integrazione – ossia di fondare una solidarietà tra estranei – solo se si conformerà come un meccanismo

⁴⁸³ Ivi, p.128.

⁴⁸⁴ Ivi, p.131.

capace di realizzare effettivamente i presupposti materiali delle forme-di-vita desiderate⁴⁸⁵.

Convinzione di Habermas è che ormai ricorrano le condizioni affinché tale cittadinanza democratica possa essere concepita a livello continentale. È senz'altro vero che manca una società europea di cittadini, ma una Costituzione dell'UE avrebbe un sicuro effetto catalitico, favorirebbe un'accelerazione del processo di creazione di tali presupposti. «L'Europa deve, per così dire, applicare ancora una volta ri-essivamente a se stessa la logica di quel processo circolare nel quale lo Stato democratico e la nazione si sono reciprocamente portati a compimento»⁴⁸⁶. Soluzione ottimale sarebbe la collocazione all'inizio del processo di un referendum costituzionale, il quale metterebbe in moto un serrato dibattito di dimensione continentale. Si verificherebbe, come facilmente desumibile, una *self-fulfilling prophecy*.

Non si trascuri tuttavia l'irriducibile multilinguismo oggi ufficiale nell'Unione. La lingua rappresenta un'espressione irrinunciabile di un reciproco riconoscimento identitario, e non di rado proprio tale fattore perpetua identità che si riversano in cittadinanze plurali che cercano di condurre a una soluzione dialettica i con itti sintetizzati con il concetto del riconoscimento dei *reasonable disagreements*, ossia di disaccordi ragionevolmente prevedibili⁴⁸⁷. La via d'uscita dall'impasse è da Habermas individuata nell'ufficiosa assunzione dell'inglese quale "seconda prima lingua", sull'esempio brillante offerto dalla preparazione garantita ai giovani dai sistemi scolastici danesi, svedesi, olandesi⁴⁸⁸. Proposta che ci trova pienamente d'accordo, pur senza sottovalutare il rischio di elevare questa lingua a *esperanto comunitario* non per l'inenza esercitata dai giganti della letteratura d'oltre Manica, bensì per la diffusione universale favorita dal predominio culturale statunitense. Ma

⁴⁸⁵ Ivi, p.132.

⁴⁸⁶ J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.107.

⁴⁸⁷ Ivi, p.111.

⁴⁸⁸ Ivi, p.110.

l'Europa non si difenderà dal modello sociale americano inserendo tra i diritti culturali da tutelare e promuovere quello sostenuto da Luther, secondo il quale la vera frontiera risiede nell'innovazione delle comunicazioni orizzontali tra i cittadini europei. Mentre nel Consiglio saranno sempre dominanti e forse irrinunciabili le lingue nazionali, si tratterebbe di valutare e sperimentare, attraverso lo sviluppo di un'istruzione di qualità, modelli alternativi all'inglese come seconda lingua comune di tutta la cittadinanza europea, non da ultimo perché, viceversa, si premierebbe un'eccessiva uniformazione culturale e si privilegierebbero i soli cittadini di madrelingua inglese⁴⁸⁹.

L'interpretazione di Luther sembraricadere nella velata ostilità alle società multiculturali rinvenibile nel pensiero conservatore e in chi ha condiviso l'impostazione herderiana data dal giudice Grimm alla denuncia dell'assenza del popolo, che impedirebbe di pensare a uno Stato europeo. Il *Volk metafisico* a cui pretese di riferirsi Grimm per rimarcarne non solo l'assenza, ma addirittura l'inconcepibilità su scala continentale, rappresenterebbe l'ethnos nascosto che, privando di omogeneità spirituale, sociale e politica territori tra i quali si accasciano le barriere ufficiali, allontanerebbe indefinitamente la prospettiva di uno Stato continentale.

Intorno all'argomento si è svolto un celebre confronto tra Mancini e Weiler. Il giudice italiano fu richiamato con severità da Weiler, in ossequio all'incomprensibile tesi secondo cui l'espressione pubblica di un pensiero tanto netto non avrebbe potuto non riverberarsi sull'esito dei processi e sulla giurisprudenza prodotta, sovrapponendo una duplice violazione dell'idea di neutralità del giudice⁴⁹⁰. Anche una presa di posizione di un giudice non direttamente collegata con una data controversia potrebbe in uenzare la sua sensibilità ermeneutica, ribaltando ciò che non può essere ovviamente elevato a regola deontologica, ma che rappresenta

⁴⁸⁹ Cfr. J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, cit., pp.240-241.

⁴⁹⁰ Cfr. J. H. H. Weiler, *La tesi dello Stato europeo e la sua critica*, cit., p.542.

pur sempre una sensibilità estetica⁴⁹¹.

Weiler non possiede risposte definitive, ultimative, alle questioni sollevate da Mancini, e non teme di dichiarare schiettamente, allo scopo evidente di segnare, persino metodologicamente, la sua distanza, su questo argomento, dalla condivisione di un telos che sia la fedele riproposizione di modelli istituzionali già conosciuti. Non è compito nostro offrire l'ennesima esegesi dei due saggi, al fine di poter replicare a distanza ai contendenti, che su alcuni passi dei rispettivi studi hanno palesato grossolani fraintendimenti, probabilmente inevitabili visto il coraggio intellettuale di cimentarsi con tematiche reinterpretate originalmente.

Dopo una prolissa ma ben articolata premessa, nella quale sono affrontati i temi più delicati della questione europea nel suo complesso, Mancini ha avuto probabilmente il torto di compendiare le proprie conclusioni affrontando le conseguenze della globalizzazione, sotto il profilo politico, con una preoccupazione non solamente stridente con l'ottimismo distribuito a piene mani nelle pagine precedenti, ma che si confronta con il populismo di destra sorvolando sulle ragioni profonde che lo hanno generato e senza timore alcuno di presentarlo quale conseguenza della confusione albergante nei singoli Stati (ma a quale livello?) e come mala pianta da estirpare senza esitazione⁴⁹².

Gettate queste premesse, si assottiglia lo spessore dell'avvertenza messa in evidenza subito dopo, secondo la quale tutti i malesseri manifestati non costituiscono l'argomento più persuasivo che si possa avanzare a sostegno di una forma di Stato per l'Europa, risultando la democrazia stessa la posta in gioco⁴⁹³. La lunga marcia di Mancini verso uno Stato europeo, con entusiasmo transitata

⁴⁹¹ Ivi, p.545.

⁴⁹² F. Mancini, *Per uno Stato europeo*, in J. H. H. Weiler, *Una Costituzione per l'Europa*, cit., pp.578-596, rif. p.593. Articolo pubblicato originariamente con il medesimo titolo in «il Mulino», n.3/1998, pp.408-418. Un saggio simile nei contenuti ma decisamente più ricco per l'apparato di note che lo accompagna è apparso, con il titolo *Argomenti per uno Stato europeo*, in «Sociologia del diritto», n.1/1998, pp.7-27, tradotto dalla versione originale inglese.

⁴⁹³ *Ibidem*.

attraverso i richiami ai federalisti storici (Robbins, Spinelli), si arena nelle secche della generica considerazione secondo la quale l'UE presuppone la democrazia ma non è essa stessa democratica, a causa di policies fondamentali ancora affidate al cenacolo dell'int ergovernativismo, senza ficcanti controlli parlamentari⁴⁹⁴. La verità è probabilmente quella che Mancini considera tale, ossia che il problema della democrazia non va affrontato a livello nazionale, ma il deficit democratico dell'Unione non può essere considerato congenito, o, al massimo, rimovibile in ere geologiche a meno di sprintare verso un assetto statal-federale, perché altrimenti si precipita nuovamente nell'aporia segnalata da Weiler, che indica un *Sonderweg*⁴⁹⁵ europeo proprio perché scorge nell'avventura continentale l'occasione per ripensare la democrazia fuori dalla morfologia Stato-centrica, anche se poi la sua idea di adagiamento sullo status quo, per quanto uidificato e razionalizzato sotto il profilo ordinamentale, si rivela funzionale al successo delle posizioni più retrive degli euroscettici, propensi a denunciare l'assenza di democrazia in ambito comunitario come dato incontrovertibile della sua inesportabilità al di fuori del *limes* nazionale.

Il confronto tra Grimm e Habermas sul "popolo"

Un confronto serrato e ricchissimo di considerazioni di aspetto prismatico è quello che ha opposto Dieter Grimm e Jürgen Habermas.

Il giudice tedesco parte dalla distinzione tra Costituzione, intesa come fondamento giuridico dello Stato, e Trattato, assunto come fondamento giuridico delle istituzioni internazionali⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Ivi, p.594.

⁴⁹⁵ Via speciale, percorso alternativo a due realtà opposte e dominanti.

⁴⁹⁶ Cfr. D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky – P. P. Portinaro – J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., pp.339-367, rif. p.339. Ma si rinvia anche alla ricostruzione compiuta da G. Marramao, *Passaggio a Occidente*, cit., p.122.

Ma rileva repentinamente che l'UE sembra far venire meno tale distinzione, poiché, non importa eccessivamente che venga accostata a uno Stato o meno, con il trascorrere degli anni il suo status istituzionale è dipeso in misura crescente dall'auspicabilità di una costituzione che ne regolasse le competenze senza rimanere imbrigliata nella praticabilità di una forma statale replicata su schemi superati. Tuttavia proprio su questo passaggio Grimm arresta la propria disponibilità. Con l'espressione "una Costituzione per l'Europa" anch'egli si riferisce all'ordinamento giuridico fondamentale della comunità, analogo a quello sorto in Francia e negli USA in seguito a due rivoluzioni vittoriose⁴⁹⁷.

Il richiamo a quelle esperienze non va interpretato solamente in chiave storico-paradigmatica, al fine di individuare nei documenti allora prodotti i modelli a cui si sono successivamente ispirati persino quelli che hanno visto la luce nel secondo dopoguerra. Il successo delle esplosioni rivoluzionarie di fine Settecento determinò piuttosto la caratterizzazione della Costituzione come qualcosa di più di un complesso di norme che si esaurisce nella validità giuridica. Per la sua efficacia giuridica essa rappresenta senza dubbio un importante fattore di integrazione sociale, ma prende forma, può prendere forma, soltanto se preesiste un'integrazione sociale, qualitativamente differente, rappresentata da una comunità popolare che, attraverso l'omogeneità etnico-linguistica, possa ergersi a potere costituente, fondamento necessario di validità della Costituzione, istanza in grado di garantirne la legittimità democratica. Stringente necessità, mediante la quale segnare uno scarto rispetto alla trascendenza dei processi di manifestazione del potere pubblico, quasi integralmente nella disposizione del Sovrano anche nel caso di forme di costituzionalismo apparente⁴⁹⁸.

Grimm si presenta come fautore della persistente necessità che la Costituzione sia fondata su un potere costituente popolare

⁴⁹⁷ Ivi, p.342.

⁴⁹⁸ Ivi, p.348; A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., pp.51-52.

forte, frutto, schmittianamente, di una *decisione fondamentale*, nella quale lo scontro amico/nemico forma e sovradetermina l'ordinamento, con un atto di guerra che «rappresenta il massimo della attualità, gettata come immanenza assoluta nell'ordinamento giuridico»⁴⁹⁹. Un'immanenza talmente profonda che la distinzione fra potere costituente e potere costituito viene *prima facie* meno, in quanto il potere costituente si presenta secondo la sua natura di potere originario o di contropotere, «potenza determinata storicamente, insieme di bisogni, di desideri, di determinazioni singolari»⁵⁰⁰.

Senonché il potere costituente in senso soggettivo è un potere esaurito, perché i suoi presupposti tradizionali entrano in crisi, soprattutto nell'Unione Europea, dove il soggetto-popolo è declinato al plurale (“i popoli europei”) per designare una qualche identità comune non con i caratteri del *demos* escludente, ma con quelli inclusivi della *civitas*⁵⁰¹.

Eppure in Grimm non vi è semplicemente la convinzione, supportata da Böckenförde, Isensee e Kirchhof, che una Costituzione nel senso pieno del termine debba necessariamente risalire a un atto del popolo o quanto meno attribuito al popolo, mediante il quale quest'ultimo si autoconferisce la capacità di agire politicamente. La ri-essione del giudice sembra piuttosto intenzionata a muovere rilievi sostanziali alla lunga marcia di approfondimento delle Comunità all'UE. All'Unione non soltanto manca un popolo al quale fare risalire una Costituzione, che invece i singoli Stati possono darsi autonomamente, ma persino il diritto primario non può essere attribuito alla volontà di un soggetto unitario. Eppure l'UE dispone di competenze prettamente statuali, può produrre norme vincolanti per tutti i paesi membri.

Se si volesse aderire a quella parte di dottrina che ha interpretato le disposizioni dei Trattati ancora vigenti come la

⁴⁹⁹ A. Negri, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, manifestolibri, Roma, 2002 (nuova edizione), p.20

⁵⁰⁰ *Ibidem*.

⁵⁰¹ Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana*, cit., p.52.

Costituzione vivente dell'Unione, si dovrebbe concludere che questa si trascina come Legge Fondamentale un ordinamento prodotto da terzi, in quanto edificato su e da disposizioni nelle quali rimane indelebile un marchio internazionalista, restano signori esclusivi dei Trattati gli Stati affiliati, che certo non si risolvono nell'UE⁵⁰². Un'Unione che si ponga continuamente obiettivi di progressiva democratizzazione ha bisogno di liberarsi dal sovranazionalismo del funzionamento delle sue istituzioni, ma senza che tale risultato venga vincolato a una *Verfassung*.

Sotto questo profilo ha ragione Negri quando invita a porsi di fronte alla crisi del potere costituente in quanto categoria giuridica *accettando la crisi*, sicché tale accettazione conduca a meglio affermare la natura del concetto, altrimenti sfuggente qualora ci si attardi in goffi tentativi di suo superamento⁵⁰³. Ciononostante Grimm conclude perentoriamente che la ricerca della legittimazione e il raggiungimento di una qualità dello Stato europeo debbano essere affidati a un sottile e intelligente lavoro di ingegneristica politico-istituzionale. Senza popolo, infatti, non c'è Costituzione, ragion per cui ogni discorso circa la sua utilità crolla sotto il peso di tempi acerbi. La loro maturazione, per di più, non è un accadimento ragionevolmente certo, prevedibile, perché talmente dilatata nel futuro che prospettare una *Bildung* che realizzi le condizioni di una *Verfassung* costituisce un'ipotesi giuspubblicistica di riduzione della sovranità a un popolo che venga attraversato pure da lacerazioni, ma soltanto dopo aver reso lo Stato il luogo di un'imprenditorialità politica dove gruppi si contendano il monopolio della decisione vincolante. Intenzione, oltre che discutibile, avversa al progetto di delineazione dell'Europa entro dimensioni inedite dell'agire pubblico, problematica sociologicamente, ha ammonito Eligio Resta, perché "gruppi politici" in uenti rappresentano oggi una costellazione derivante da mondi diversi, non sempre conciliabili,

⁵⁰² Cfr. D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., p.353.

⁵⁰³ Cfr. A. Negri, *Il potere costituente*, cit., p.26.

che raramente corrispondono ad aggregazioni omogenee sotto i profili culturale, ideologico, etnico⁵⁰⁴.

In fondo è un'analisi che ricorre in Grimm, il quale, a scanso di equivoci, rileva che l'unità e la volontà del popolo non sono in alcun modo prestabilite, ma si configurano quali eventuali, sempre precari e cangianti esiti di negoziazioni e decisioni assunte da una maggioranza. Vengono dunque sbarrate scorciatoie metafisiche attraverso le quali rifugiarsi nell'equivalenza popolo=ethnos, sebbene permanga l'intenzione di riferire qualunque iniziativa a un Io/Noi centrale, che se ne faccia referente e destinatario, idea che per Resta rappresenta prova inoppugnabile di una paranoia identitaria contro la quale prodursi in uno sforzo destrutturante⁵⁰⁵.

Il diritto moderno è senza mito, scommette sul suo universalismo⁵⁰⁶, ma tentativi come quello di Grimm, a volerli leggere con le lenti valoriali del docente italiano, rischiano di trascinare l'idea di demos in una circolarità vorticoso con quella di costituzione nella quale i due termini, funzionando da acceleratori reciproci, rendono inevitabile la caratterizzazione dello Stato quale unico lubrificante dei rapporti civili.

Esito ossimorico per la diagnosi di Grimm, incurante di avventurarsi sul ciglio del sentiero che separa la trasformazione dell'Europa in Stato federale, decisamente respinta, da una protezione privilegiata alla forma politica dello Stato nazionale, ormai svuotata di senso per l'anacronistica possibilità di intenderlo comunità politica che regola autonomamente i suoi affari interni entro l'angusta cornice del proprio territorio⁵⁰⁷.

Nell'idea che i confini contengano una macrounità che condivide lingua, religione, cultura, non sarebbe allora rintracciabile altro che l'ossessione teorica di un'identità che sia il risultato di un passato comune nonché di un domani a-venire

⁵⁰⁴ Cfr. E. Resta, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, cit., pp.172-173.

⁵⁰⁵ Ivi, p.186.

⁵⁰⁶ Ivi, p.189.

⁵⁰⁷ Cfr. D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., p.364.

che preservi intatta la definizione stipulativa di Stato, data una volta per sempre, impermeabile a qualsiasi investimento razionale in un'istituzionalizzazione ricca ma lineare, e trasparente, dell'Unione.

Osessione identitaria a cui il continente non si è sottratto. Pur senza vagare alla ricerca di un a priori storico-culturale, che replicasse allo sciovinismo del benessere contrario all'allargamento verso Est prospettandolo grettamente come ricucitura sotto le insegne della democrazia liberale, l'Unione ha favorito insistentemente la ricerca di un vocabolario comune, descrivendosi come garante di un fondamentalismo economico nel quale riconoscersi tutti, accogliendo i paesi orientali in qualità di studenti modello.

Senza identità politica non c'è Europa politica, e senza la maturazione politica del percorso d'integrazione il progetto europeo rimane monco⁵⁰⁸. Quest'identità intesa come grandezza soggettiva consiste in un atteggiamento mentale che non può ritrarsi ed esaurirsi nella stanca ricerca di simboli unificanti come quelli adesso previsti nel Trattato-Costituzione, ma abbisogna di un insieme di valori civili e di principi giuridici che venga trovato sensato, convincente e vincolante dai cittadini europei. Impresa ardua, sulla quale scommettere rilanciando la posta, invece che provare uno smarrimento indotto dalla mancanza di un discorso politico europeo, ancora vincolato a confini nazionali, mentre lontano dall'opinione pubblica dominano messaggi in gergo che hanno come protagonisti specialisti e soggetti portatori di interessi economico-finanziari ben delineati. Al piano della politica europea non arriva dunque un ascensore che possa portare su e giù tutti i cittadini, ma solamente coloro i quali sono dotati di eccellente forma fisica. Collocandosi da questa prospettiva, il deficit di efficacia, vale a dire il divario tra un'integrazione economica avanzata e una politica zoppicante, si salda, nella preoccupata disamina di Grimm, con il deficit

⁵⁰⁸ Si esprime così nettamente F. Cerutti, *L'identità europea: un problema politico*, in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp.131-144, rif. p.131.

democratico, ossia la forbice aperta tra la sempre più estesa autorità degli organi decisionali dell'Unione e i processi di legittimazione ancora interni ai singoli paesi, causati dalle competenze in lentissima espansione del PE. Punto di sofferenza acuta, sia perché Grimm non si lascia trasportare dalla fugace tentazione di identificare la democrazia con il parlamentarismo, sia perché le assemblee elettive, in ambito nazionale e comunitario, non risultano più in grado di rispecchiare ed elaborare sufficientemente la pluralità di interessi e opinioni sociali⁵⁰⁹.

Colpa della divaricazione tra titolarità ed esercizio del potere, che transita per una mediazione tra corpo elettorale e organi divenuta drammaticamente difficile per la tendenza ad autonomizzarsi da parte di questi ultimi, sempre più coincidenti con partiti dal profilo sbiadito e dominati da oligarchie restie a cedere persino briciole d'in uenza.

I deficit strutturali ricordati accomunano le diagnosi di Grimm e Habermas, ma suggeriscono loro opposte terapie, perché divergenti rimangono le premesse teoretiche. Il giurista tedesco contesta in radice la possibilità di qualsivoglia discorso sulla Costituzione, perché all'assenza di un popolo europeo non riescono a porre rimedio *corpi intermedi transnazionali*, incapaci di unire gli europei almeno attorno ai diritti civili, se non addirittura, come ritenuto auspicabile, con una lingua franca, come in passato fu il latino⁵¹⁰. E questa sua ostilità è apparsa solo sfumata dopo l'approvazione del Trattato-costituzionale, che non casualmente ha ritenuto essere «la definizione più precisa per descrivere il nuovo documento»⁵¹¹.

Le motivazioni addotte per la propria diffidenza nei confronti dell'eccessiva libertà con la quale si è creduto di potersi riferire a una Costituzione sono molteplici. La principale verte

⁵⁰⁹ Ivi, p.357.

⁵¹⁰ Ivi, p.360.

⁵¹¹ D. Grimm, *Trattato o Costituzione?*, Intervista di Marta Cartabia e Stefania Ninatti, «Quaderni costituzionali», n.1/2004, pp.163-166, citaz. p.164.

intorno al tentativo di inaridire le premesse su cui germoglia l'equivoco: "costituzione" è un sostantivo che varia a seconda del significato che gli attribuiamo e tuttavia essa può essere efficacemente riferita a un ampio ventaglio di caratteristiche. Il Trattato approvato nel 2004 soddisfa tutti i requisiti fondamentali, tranne uno: la necessaria riconducibilità di ogni atto costituzionale al popolo, società o nazione che definir si voglia la vera fonte del diritto supremo⁵¹². Per di più, anche allargando le maglie della definibilità di un processo costituente come tale, certamente il metodo della Convenzione si è mantenuto distante da qualsiasi rimando a una processualità costituente, perché non ha agito per conto dei cittadini dell'Unione. Non a caso, il suo ruolo è stato schiacciato sul fondale di un compito preparatorio. Il *pouvoir constituant* rimane ancora saldamente nelle mani degli Stati membri, i quali devono poi ratificare il progetto in conformità alle rispettive Costituzioni⁵¹³.

Prospettiva che dal punto di vista dell'universalismo linguistico si distanzia dalle prescrizioni di Luther nella misura in cui il disincanto di Grimm si confronta con le barriere comunicative esistenti, che allontanano la maggioranza dei cittadini dell'Unione⁵¹⁴ da esperienze comunicative dirette e dalla fruizione mediatica di canali e giornali stranieri oggi resa più facile dalla televisione satellitare e dalla velocità dei trasporti.

Habermas, che non esita con nobile spirito di conciliazione a dichiararsi sostanzialmente d'accordo con il connazionale⁵¹⁵, sviluppa gradualmente conclusioni la cui distanza trova ragione in quanto già anticipato nei paragrafi precedenti. Egli replica all'euroscetticismo costituzionale cercando di sconfiggere storicamente e culturalmente

⁵¹² Ivi, p.163.

⁵¹³ Ivi, p.164.

⁵¹⁴ In aggiunta, si consideri che l'invecchiamento della popolazione ritarda, rispetto al passato, l'uscita dal palcoscenico della vita di intere generazioni capaci di comunicare, e neppure sempre correttamente, in una sola lingua (o dialetto).

⁵¹⁵ Cfr. J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, cit., p.369.

l'argomento empirico della mancanza di un popolo omogeneo alla cui volontà imputare il supremo documento di un ordinamento federale. Infatti, in primo luogo, sostiene che l'identità collettiva è una conseguenza delle Costituzioni, come la storia avrebbe insegnato con la formazione delle identità nazionali in Europa. In seconda battuta, egli ricorre all'immagine delle virtù *catalitiche* della Costituzione, per segnalare quali effetti inducenti la sua adozione possa avere sui cittadini europei. Miscelando il paradigma dell'agire comunicativo e il metodo della legittimazione procedurale, il filosofo non soltanto rimprovera bonariamente a Grimm di presentare l'Unione come un'istituzione da *sopportare* con pazienza, ma ne rigetta il paralizzante fatalismo cercando di elencare le ragioni per cui dovremmo *volerla politicamente*, completamente trascurate nell'intervento dell'allora giudice della CGE⁵¹⁶.

Il suo intento prescrittivo è ulteriormente accentuato dalla perorazione di un'Europa federale, che aiuti gli europei a difendere la propria *Lebensform*, il proprio stile di vita, non limitando la concezione di giustizia alle *pari opportunità*⁵¹⁷. Al contrario di quanto avviene nel paradigma olistico adoperato da Grimm, secondo il quale la società necessita di un'identità collettiva se intende risolvere i suoi conflitti senza violenza, esercitando la solidarietà, il paradigma comunicativo habermasiano punta l'accento, come rileva Dellavalle, «sulla differenziazione tra le diverse forme dell'interazione, caratterizzate rispettivamente da modi d'essere distinti della razionalità e da usi alternativi della ragione pratica»⁵¹⁸.

Intendendo applicare la metodologia del paradigma comunicativo alla questione dell'integrazione europea e, in particolare, all'individuazione del substrato politico della legittimità, allora è necessario soffermarsi su di una distinzione tra due specie di interazione situate nella categoria più ampia della comunicazione etica. Il discorso etico, centrato sulla domanda relativa a “come

⁵¹⁶ Ivi, p.372.

⁵¹⁷ Cfr. J. Habermas, *Sì, voglio una Costituzione per l'Europa federale*, cit.

⁵¹⁸ S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.210.

vogliamo vivere”, presenta un’*integrazione etica* di gruppi e subculture che deve essere svincolata dal livello dell’astratta *integrazione politica*, la quale coinvolge in modo uniforme tutti i cittadini.

Potendo contare sull’esistenza di una prassi democratica ovunque consolidata, la differenziazione habermasiana fornisce una base normativamente accettabile all’individuazione di un potere costituente europeo, formato da cittadini che si danno norme giuridiche che corrispondono alla forma più astratta attraverso cui si esprimono le regole che determinano i criteri della vita buona di una società concreta. Tale società è da lui intesa in senso trans-nazionale, con evidente riferimento a una prospettiva statale europea, ma senza istituire nessi propensi a indagini particolari con il resto del pianeta, perché sarebbe in tal caso indispensabile che tutti gli esseri umani si riconoscessero come cittadini.

È attraverso il patriottismo costituzionale, esaminato soprattutto in termini di revisione procedurale dell’idea di nazione, che il cittadino deve imparare a relativizzare e compatibilizzare le sue opzioni etico-culturali nel quadro di principi universalistici e cosmopolitici, che tuttavia, in seguito al crollo delle visioni metafisiche del mondo, non possono che ricercare la propria legittimità nella legalità e nell’autotrasformazione democratica della società attraverso una *partecipazione attiva* dei cittadini⁵¹⁹. Essa non soltanto risulta simmetricamente opposta all’apatia, ma è completamente altra da un loro *coinvolgimento epidermico* rilevabile in occasione di appuntamenti elettorali, parzialmente anche mediante indicatori statistici (af uenza alle urne, schede bianche o nulle).

Con il patriottismo costituzionale si cerca l’emancipazione da una visione monista della politica, dell’ordinamento giuridico, che non ha ancora fatto fino in fondo i conti con il principio pluralista che informa ormai da tempo la vita degli Stati membri

⁵¹⁹ Cfr. L. Ceppa, *Postfazione*, in J. Habermas, *L’inclusione dell’altro*, cit., pp.261-278, rif. p.262-263.

dell'UE. Alla Costituzione Habermas chiede di prendere congedo dalla nazione, per adeguarsi alla natura policentrica, essibile della società europea contemporanea. La nazione non viene irredimibilmente demonizzata, ma rimane pur sempre «il prodotto di una costruzione culturale e politica, in cui sentimenti e ragione continuamente si mischiano»⁵²⁰. La nazionalità è virtuosa, crea una sensazione di appartenenza che non lascia orfano alcuno⁵²¹, ma finisce per alimentare un sentimento di identificazione organico-culturale che può trasformarsi in un nazionalismo aggressivo, che nei confini scorga barriere da abbattere brutalmente, per riaffermare virilmente un'identità comune (bellicista) che prima si sovrappone e poi fagocita espellendone i resti polverizzati, la *soggettività pubblica collettiva*.

L'atteggiamento habermasiano ri ette fedelmente la mentalità di un'intera generazione, sottoposta a un processo di denazificazione del quale anche la creazione di un'Europa unita rappresentò uno snodo fondamentale. Con l'edificazione di una Comunità che inglobò la Germania e la integrò pienamente nel mondo occidentale rappresentato nel continente dalla Francia e in parte dalla Gran Bretagna, si voleva perseguire lo scopo di porre fine alle guerre che avevano insanguinato l'Europa per secoli, oltre a quello di favorire il consolidamento politico di un paese transitato dall'autoritarismo bismarckiano al trauma weimariano alla follia hitleriana⁵²².

Non si trascuri al medesimo tempo che la riunificazione delle due Germanie nel 1990 non mancò di risvegliare antichi timori di una ricaduta in deliri da Reich. Tutto ciò si è comunque in breve diluito in un momento significativo per tutta l'Unione, ben lungi dal giustificare strategie di rafforzamento dell'integrazione al solo scopo di creare attorno alla nuova potenza di quasi novanta milioni

⁵²⁰ G. Cotturri, *Il pendolo della nazione tra identità e soggettività*, «Democrazia e diritto», n.2-3/1994, pp.3-52, citaz. p.3.

⁵²¹ Cfr. J. H. H. Weiler, *I rischi dell'integrazione*, cit., p.76.

⁵²² Si leggano le significative pagine di J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.96.

di individui un cordone sanitario⁵²³.

Il patriottismo costituzionale rappresenta insomma per Habermas l'estremo tentativo di riempire quel che altrimenti sarebbe la negazione di una posizione dei tedeschi nel continente, l'impossibilità di appigliarsi a qualche elemento di definizione del proprio Sé.

Nazione, Stato, etnia

Una critica serrata a questa fobia da ricorso al vocabolario della nazione/nazionalità è da anni intavolata da Gian Enrico Rusconi. Egli contesta all'intellettuale tedesco l'illusorietà dell'auspicio che, privati della libertà di definire un *multiple self* che includa anche richiami nazionali, i cittadini, immersi in una prospettiva comunicativa che tra l'altro ne presuppone un virtuosismo etico e inclinazioni culturali difficilmente rintracciabili in forma estesa, vengano coinvolti in un impegno civico forte, continuo, scevro da indugi. Sganciare nazione da Stato: questo è il punto di svolta a cui giunge al termine delle sue riflessioni. Ciò peraltro rischierebbe di imprimere alla proposta una violenta forzatura, consistente nel vincolare la nazione all'etnia. Proprio l'invenzione dello Stato come grandezza collettiva aveva al contrario permesso di attutire richiami di stampo mitico a unità primordiali⁵²⁴, passaggio imbevuto di etnocentrismo, che affonda le radici nella psicologia sociale più di quanto non facciano i concetti di nazione e nazionalismo, che hanno dimensioni ideologiche e politiche esplicitate⁵²⁵.

⁵²³ Ivi, p.97.

⁵²⁴ Cfr. G. E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna, 1993, p.161.

⁵²⁵ Cfr. J. G. Kellas, *Nazionalismi ed etnie* (1991), il Mulino, Bologna, 1993, p.11. Di questo autore, cimentatosi con l'ambiguità delle parole usate per trattare tale argomento, ci sembra opportuno adoperare, in forma ridotta, la definizione di nazione: «una nazione è un gruppo di persone che sentono di essere una comunità tenuta insieme da legami storici, culturali e di comune discendenza. Le nazioni hanno caratteristiche "oggettive", tra cui possono esserci un territorio, una lingua, una religione e una comune discendenza (anche se non sempre sono tutte presenti) e caratteristiche "soggettive", basate essenzialmente sulla consapevolezza della propria nazionalità e sull'affetto per essa. Nei frangenti più

L'idea di Rusconi era di far leva sul concetto di cittadinanza, assumendo la vicenda italiana, segnata dall'esplosione del leghismo⁵²⁶, quale condizione peculiare, ma senza scadimenti in un'anomalia posta come schermo contro qualsiasi tentativo di comparazione. Per tutto il secondo dopoguerra, fino all'esplosione di Tangentopoli, con la connessa fine della Prima Repubblica, era molto raro che gli scienziati sociali e politici ritenessero che il tenue riferimento alla nazione, per gli italiani nulla più che un residuo storico, costituisse un limite, un difetto. Anzi, era considerazione comune elevare a tratto positivo della società italiana il debole senso di appartenenza nazionale⁵²⁷.

Il rischio di cessare d'essere una nazione era pertanto ricondotto all'esplosione del fenomeno leghista, anche se la fonte veniva ricercata in quarant'anni di una "repubblica dei partiti" che non aveva saputo creare un'autentica "nazione di cittadini". Rusconi aveva affrontato la questione anche nel convegno *Nazione e nazionalità in Italia dalla prima guerra mondiale ai giorni nostri* (Trieste, 15-18 settembre 1993), divenuto celebre sia per l'eccezionale parterre di oratori, da cui fu ricavato uno splendido volume di atti curati da Giovanni Spadolini⁵²⁸, sia per l'intenso dibattito alimentato dalle relazioni dello stesso Rusconi, di Galli Della Loggia⁵²⁹ ed altri, che impegnò ripetutamente i protagonisti, anche perché, espungendo il problema del fascismo, il secessionismo del partito animato da Bossi costituiva una risposta locale alla pressione globalizzatrice che

gravi, questo affetto diventa la "fedeltà suprema" delle persone che sono pronte a morire per la loro nazione"» (p.9).

⁵²⁶ La cui nascita e trasformazione fino alla prima esperienza di governo fu ripercorsa dalla pionieristica ricerca di G. De Luna (a cura di), *Figli di un benessere minore. La Lega 1979-1993*, La Nuova Italia, Firenze, 1994.

⁵²⁷ Cfr. G. E. Rusconi, *Questione nazionale e ruolo della cultura storica*, «Democrazia e diritto», n.2-3/1994, pp.53-62, rif. p.53.

⁵²⁸ Cfr. G. Spadolini (a cura di), *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

⁵²⁹ Cfr. E. Galli Della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione dopo la seconda guerra mondiale*, ivi, pp.125-161; Id., *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1996. L'espressione "La morte della patria" era ripresa da Salvatore Satta, *De profundis* (1948), Adelphi, Milano, 1980, p.16.

stava riattizzando ovunque regionalismi e chiusure identitarie.

L'intervento di Rusconi affrontò in dettaglio le questioni del separatismo con proiezione europea, grandezza di scala naturale per le proposte formulate, ritornando sul tema in numerose occasioni, su affermate riviste scientifiche⁵³⁰.

Silvio Lanaro contribuì alla fermentazione del tema e proprio la sua titubante distinzione tra nazione e patria, tra l'altro dichiarata per niente intangibile⁵³¹, convinse Rusconi⁵³² a respingere la differenziazione, sostenendo che ormai i due termini coincidevano nel linguaggio corrente e manifestando la contrarietà all'escamotage di contrapporre il *patriottismo* (buono) al *nazionalismo* (cattivo), perché il punto ritenuto dolente era e rimane il nesso tra *patria* e *repubblicanesimo*. Benché “nazione” e “democrazia” siano disgiunte dal punto di vista concettuale e storico, risultano avviluppate nel vissuto collettivo, anche perché la democrazia, sempre secondo Rusconi, si dispiega pienamente non in una monarchia, ma in una repubblica, officinando quest'ultima all'«incontro tra la *nazione*, quale esito di una lunga e contraddittoria vicenda storica, e la *democrazia* come progetto politico imperfetto ma perfezionabile»⁵³³.

Il repubblicanesimo è visto da Rusconi come un concetto antico e polivalente. Mettendo da parte l'esperienza e la tradizione repubblicana del Medioevo e del Rinascimento in alcune zone d'Europa, tra cui l'Italia, esso ha vissuto stagioni brevissime, come durante il triennio rivoluzionario 1796-1799⁵³⁴. Dopo la Seconda Guerra Mondiale nel nostro paese il repubblicanesimo democratico ha trovato il proprio indicatore univoco soltanto nell'espressione referendaria in favore della Repubblica, scelta che venne caricata

⁵³⁰ Segnaliamo i già citati saggi *Questione nazionale e ruolo della cultura storica*, apparso sul numero doppio (2-3/1994) monotematico (“Nazione”) di «Democrazia e diritto» e quello *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, pubblicato nel 1996 su «il Mulino».

⁵³¹ Cfr. S. Lanaro, *Patria. Circumnavigazione di un'idea controversa*, Marsilio, Venezia, 1996, p.15.

⁵³² Cfr. G. E. Rusconi, *Patria e repubblica*, cit., p.9.

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ *Ivi*, p.12.

di aspettative di rinnovamento sproporzionate. Esso, privo di attribuzione (formale, mai nella prassi concreta, sottolineiamo noi) per le grandi formazioni politico-ideologiche popolari di sinistra, ma antagonista alla cultura cattolica-democristiana, nella penisola si ridusse praticamente a una piccola parte dello schieramento politico (sostanzialmente, il PRI)⁵³⁵.

Il lungo richiamo a una parte della produzione scientifica del Rusconi si spiega per i ripetuti, spesso sottintesi, riferimenti a Viroli, autore di un saggio in cui vennero affrontati tutti i viluppi menzionati, ma le cui conclusioni lasciano il problema insoluto e fanno emergere tutti i limiti della proposta habermasiana di patriottismo costituzionale⁵³⁶. La tesi di Viroli è piuttosto lineare, priva di ridondanze: «abbiamo bisogno della patria, non della nazione»⁵³⁷, poiché la prima è sinonimo di libertà comune, la seconda di omologazione etnoculturale. Ancora, guai a rappresentarsi la patria come il “luogo natio” (*Heimat*), giacché quest’identificazione è liquidata ripetutamente come volgare e convenzionale.

Proprio l’aver calcato la mano sulla coppia oppositiva patria/nazione rappresenta il più evidente limite della ricerca di Viroli, oggetto di una dettagliata rassegna da parte di Rusconi⁵³⁸. A conti fatti, il libro di Viroli ha mancato, quanto meno in parte, proprio il suo obiettivo pedagogico, cioè la riabilitazione del concetto e del linguaggio della “patria” in contrapposizione a quello della “nazione”⁵³⁹.

Obiezioni puntuali, quelle di Rusconi, che, andando oltre la recensione, ricostruiscono le forzature del volume, nel quale, effettivamente, è offerta una lettura storica iperselettiva, tesa a costruire un modello tutto positivo di “patriottismo”, mediante

⁵³⁵ Ivi, p.13.

⁵³⁶ Cfr. M. Viroli, *Per amore della patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

⁵³⁷ Ivi, p.172.

⁵³⁸ Cfr. G. E. Rusconi, *La nazione come demonio*, «MicroMega», n.5/1995, pp.239-245.

⁵³⁹ Ivi, p.239.

cui confermare le ipotesi iniziali, in base alle quali il concetto di “nazione” è quasi macchiato da un peccato originale, che rappresenta un impedimento all’acquisizione, per noi, oggi, degli stessi contenuti civico-politici attribuiti viceversa alla “patria”. E ciò deriverebbe dalle conclusioni di Viroli, secondo il quale nell’Ottocento il linguaggio patriottico (repubblicano) si estinse a favore di quello nazionale/nazionalistico (monarchico). Conclusioni sulle quali pesa l’assenza di un’analisi disincantata del concetto di Stato-nazione, attraverso il quale, come abbiamo ripetutamente evidenziato, la dialettica tra patria e nazione si è insinuata in interstizi di coabitazione nella ristrettezza dei quali ha subito adattamenti che, per rendere più corposamente il senso del discorso, hanno nel secondo dopoguerra segnato ovunque una cesura con la retorica precedente, avendo costituito i sei anni di massacri uno shock dopo il quale è impossibile compiere passi indietro come se nulla fosse, nonostante la labilità della memoria, malgrado la rilevanza di caratteri aviti, neppure sempre cancellati dal linguaggio ufficiale, e persistenti sottotraccia nella tradizione con cui ogni padre dovrebbe cimentarsi, al fine di favorire nei figli un’imperitura continuità, come sostenuto da Marcello Veneziani⁵⁴⁰.

Ancora, Viroli ignora completamente la Resistenza, esperienza politica e civica che contraddistinse numerose popolazioni e sulla quale, invece, correttamente, secondo Rusconi trova il suo referente fondante, tra le altre, l’identità della nazione democratica italiana⁵⁴¹.

Con il richiamo a Fichte, comunemente considerato il padre spirituale del nazionalismo tedesco, Viroli conclude che il patriota ha un compito più complesso del nazionalista. «Non gli basta formare dei tedeschi; vuole formare dei cittadini tedeschi. Sa bene che i suoi compatrioti possono diventare cittadini solo come cittadini tedeschi, e per questo non li esorta a dimenticare la loro identità tedesca, ma

⁵⁴⁰ Cfr. M. Veneziani, *Di padre in figlio. Elogio della Tradizione*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

⁵⁴¹ Cfr. G. E. Rusconi, *La nazione come demonio*, cit., p.243.

cerca di istillare l'amore della libertà nelle fibre della loro cultura nazionale»⁵⁴².

Giustamente, però, Rusconi si chiede di quale libertà si parli⁵⁴³ e noi chiediamo altresì quale sia allora la differenza con un nazionalista, tanto più che Viroli, aderendo alle tesi mazziniane, interpreta il Risorgimento italiano come una successione di eventi svoltasi sotto il segno della radicale negazione del patriottismo civile repubblicano, a tutto favore del nazionalismo monarchico, come del resto si verificò anche altrove. Ma, allora, obietta nuovamente Rusconi, è storicamente sostenibile – non ricorrendo ad astratti assiomi di principio – che i primi passi dell'Italia unitaria siano stati compiuti nell'assenza di qualsiasi patriottismo civile?⁵⁴⁴

Tesi che pretende di chiudere senza compromessi un capitolo più complesso, allo stesso modo di quanto fatto cercando di individuare la ragione per la quale si sia riproposta la questione della nazione e del patriottismo, come in Italia. Probabilmente per l'esperienza di ricerca e di vita negli Stati Uniti Viroli collega sotto certi profili la deriva neo-nazionalistica della quale si sono resi alfieri certi ambienti culturali al successo del *comunitarismo*.

Accostamento ardito per il nostro paese⁵⁴⁵, singolarmente ripreso dalla destra di cui Veneziani è tra i rappresentanti più brillanti. Egli, registrando che le convulsioni degli ultimi anni discendono dal cortocircuito tra mondialismo e tribalismo, immagina una nuova contrapposizione per la democrazia dell'alternanza che, scomponendo le vecchie identità cristallizzate come destra e sinistra, favorisca un sano antagonismo tra liberal e comunitari⁵⁴⁶.

In termini più generali, Bauman ha scorto nel *comunitarismo* un rigetto fin troppo prevedibile dell'accelerata “liquefazione”

⁵⁴² M. Viroli, *Per amore della patria*, cit., p.126.

⁵⁴³ Cfr. G. E. Rusconi, *ult. op. cit.*, p.244.

⁵⁴⁴ Ivi, p.245.

⁵⁴⁵ Ivi, p.243.

⁵⁴⁶ Cfr. M. Veneziani, *Comunitari o liberal. La prossima alternativa?*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp.6-7. Anche se tale dicotomia è messa in crisi in Italia, più che altrove, dalla difficoltà di collocare i cattolici democratici (p.7).

della vita nella tarda modernità, una reazione in particolar modo al molesto aspetto riassumibile come crescente squilibrio tra libertà individuale e sicurezza⁵⁴⁷. Il fascino del comunitarismo risiede nella sua promessa di un paradiso sicuro, nella capacità di raffigurare la comunità ideale come una *completa mappa mundi*: «un mondo globale, che offre tutto ciò di cui c'è bisogno per condurre una vita significativa e gratificante»⁵⁴⁸.

Con qualche forzatura, il Bauman esegeta del “vangelo comunitarista” riduce la comunità da questo pennellata entro schemi suggeriti da modelli interpretativi etnici, da rappresentazioni di unioni “immaginate”, in accordo con le celebri tesi di Benedict Anderson⁵⁴⁹. La scelta che il sociologo polacco addebita ai comunitaristi viene spiegata nel senso che, a differenza di qualsiasi altro fondamento di unità umana, l'*etnicità* ha il vantaggio di “naturalizzare la storia”, di presentare l'aspetto culturale come un “fatto di natura”⁵⁵⁰.

Gettate queste premesse, si chiarifica il ruolo dello Stato-nazione, la cui affermazione è stata dovuta alla *soppressione* delle comunità autonome, alla sconfitta di ogni tentazione “parrocchialista” mediante il lancio di un *Kulturkampf* attentamente monitorato e affiancato dall'efficace supporto garantito da imposizioni legislative in campo linguistico e scolastico. Lo sforzo descritto consente di chiarire, almeno sommariamente, perché quella dello Stato risulti l'unica “storia di successo” della comunità in epoca moderna, che ha fornito un fondamento storico all'idea di etnicità in quanto base legittima di unità e autoaffermazione⁵⁵¹.

All'interno di un discorso politico paralizzato

⁵⁴⁷ Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, cit., p.198.

⁵⁴⁸ Ivi, p.201.

⁵⁴⁹ Che ha applicato la definizione di “comunità politica immaginata” alla nazione, la cui primaria funzione storica è consistita nell'aver ridotto la diversità sociale, creando uno stato di comunione e vicinanza tra soggetti eterogenei. Cfr. B. Anderson, *Comunità immaginate* (1991), manifestolibri, Roma, 1996.

⁵⁵⁰ Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, cit., p.202.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

nell'elaborazione di piattaforme programmatiche originalmente volte ad affrontare la mutante natura dei processi economici, sociali e politici nella *time-space compression* favorita dalla globalizzazione, secondo Dimitri D'Andrea non va elusa l'attualità del corteggiamento reciproco tra identità ed etnia. Malgrado sia un concetto consolidato da secoli, l'*identità etnica* non può essere considerata una semplice sopravvivenza residuale, destinata a essere messa fuori gioco dalle dinamiche di modernizzazione. Al contrario, essa rappresenta *una* delle risposte possibili alle crescenti difficoltà che le società contemporanee incontrano nell'assicurare integrazione e sviluppo⁵⁵².

Il gruppo etnico, a partire dalle somiglianze più varie fra i suoi membri, crede nella discendenza da antenati comuni e si delimita rispetto agli altri gruppi in virtù della rappresentazione di un legame di sangue, adoperando un lessico che ri-ette la grammatica della famiglia⁵⁵³. Grammatica che, radicata sulla convinzione di un'origine comune, è stata ripetutamente traslata in ambito statale-nazionale, sebbene la caratterizzazione del gruppo etnico sulla base della consanguineità comporti un'evidente restrizione del numero dei gruppi umani che possono essere definiti "etnici".

Proprio la confusione tra contesto delineato retoricamente e ampliamento dei confini in tragiche scelte storiche sembrano motivare, in simbiosi con la tara genetica dello Stato-nazione, l'adesione di Bauman alla scuola di pensiero che segnala la distanza tra patriottismo e nazionalismo sia sotto il profilo definitorio che per le abissali ripercussioni pratiche verso le quali l'ebraismo dello studioso lo sensibilizza.

"Patriottismo" nel suo complesso rende omaggio al credo moderno dell'"incompiutezza", all'adattabilità dell'uomo: potrebbe quindi dichiarare in tutta coscienza (a prescindere che la promessa venga poi mantenuta o meno) che l'appello a "serrare i ranghi" è

⁵⁵² Cfr. D. D'Andrea, *Le ragioni dell'etnicità tra globalizzazione e declino della politica*, «Democrazia e diritto», n.3/1999, pp.83-102, rif. p.83.

⁵⁵³ Ivi, p.85.

una questione di scelta e che tutto ciò che si richiede è di compierne una giusta e di restarvi fedele nel bene e nel male, per sempre⁵⁵⁴. Il “nazionalismo”, per contro, è più simile alla versione calvinista della salvezza o all’idea agostiniana del libero arbitrio; ripone scarsa fiducia nella scelta: o sei “uno di noi” o non lo sei, e in entrambi i casi puoi fare ben poco, forse nulla, per cambiare le cose. Nell’interpretazione nazionalista, l’“appartenenza” non è un progetto di vita, ma una sorte, nella versione razzista del nazionalismo una questione di eredità culturale⁵⁵⁵.

Diviene evidente che tale differenza non si arresta intorno a finenze semantiche o sociologiche, ma abbraccia il campo della politica. Adattando la terminologia di Claude Lévi-Strauss, Bauman associa al patriottismo l’ispirazione di strategie *antropofagiche* (assimilazioniste), al nazionalismo strategie *antropoemiche*, ossia di rifiuto, rigetto dei diversi, al più isolati dentro le mura visibili del ghetto o dentro quelle invisibili delle vessazioni culturali⁵⁵⁶.

La distinzione perde di conseguenza l’accezione con cui la interpretò Viroli, né rimane, come ipotizzato da D’Andrea, un rinsaldamento grupale dalla connotazione etnica.

Persiste un legame tra territorialità e formazioni comunitarie, pur se non universale. Ma si tratta di *comunità esplosive*, la cui natura ben si accorda con le identità dell’era liquido-moderna. Malgrado la loro diffusione sia ancora tracciabile entro confini geografici, tali comunità sono extraterritoriali e, soprattutto, effimere, incentrate su un’unica finalità. Risultano *comunità guardaroba* perché hanno bisogno di una rappresentazione artificiale allo stesso modo di quando ci si reca a teatro, vestiti per l’occasione, conformati cioè a un canone di abbigliamento diverso da quello adottato quotidianamente, e si lasciano nel guardaroba i propri abiti, per riprenderli al termine dello spettacolo. Durante il cui svolgimento il ridestarsi di emozioni e/o interessi sopiti in ciascuno spettatore non

⁵⁵⁴ Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, cit., p.205.

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ Ivi, p.206.

favorisce la trasformazione di sentimenti individuali in un «interesse di gruppo». L'illusione di condivisione che la performance può creare non resiste più a lungo dell'eccitazione prodotta durante la permanenza degli attori sul palcoscenico⁵⁵⁷.

Definitivamente screditato il principio della sovranità degli Stati e spezzata la loro capacità di resistenza, in maniera tale da non costituire più un elemento di cui tener conto nei calcoli delle potenze globali, la sostituzione del "mondo di nazioni" con un ordine sovranazionale non è che un improbabile scenario⁵⁵⁸. Rispetto alla strategia rusconiana della cittadinanza come approdo in grado di prospettare una via d'uscita dalla riduzione di ogni resistenza entro stereotipate forzature dialettiche mitiche ed etniche, Bauman eleva la sfida della moralità sollevata dal rapporto tra la responsabilità della Modernità nell'Olocausto a questione di giustizia sulla quale misurare la possibilità di una sociologia critica di offrire gli strumenti d'indagine all'intellettuale e al singolo per difendere il valore della dignità umana. L'urgenza è quella di elaborare un'alternativa al modello della competizione, del neoliberalismo, dello smantellamento della sfera pubblica. Ma l'egemonia delle logiche di mercato persino nella sfera dei rapporti personali conferisce alla sua disamina a tutto campo, capace di attraversare e unificare ambiti analitici diversi, l'opprimente residualità di una disperata, e in fondo inane, resistenza contro quella fragilità dei legami umani che condanna alla solitudine e stordisce ogni progetto di ripensare la socialità come motore di trasformazione del soggetto contemporaneo e di risoluzione delle contraddizioni sistemiche mediante esperienze innovative, ultra-statali.

⁵⁵⁷ Ivi, p.236.

⁵⁵⁸ Ivi, p.227.

Unione di Stati, Unione di Costituzioni

Un tagliente e lucido invito alla discussione è giunto da Larry Siedentop, dalla patria dell'euroscetticismo di Stato. Con garbo, incisività e con parecchie frecce nella propria faretra, il docente universitario britannico, con un volume dalla elevata capacità di penetrazione nella letteratura scientifica sul tema, ha cercato di affrontare, da una visuale storico-politica, le domande solo apparentemente più ingenuie che la questione europea ripropone puntualmente a tutti i cittadini del continente⁵⁵⁹.

Dietro fini ragionamenti e innovative teorie, infatti, spesso restano privi di risposta interrogativi che, scorrendo senza indulgenza i quotidiani e gli altri mezzi di informazione, sono in fondo quelli che subliminalmente condizionano l'approccio diffuso verso l'UE, alimentando i malumori per istituzioni dominate dalla comitologia, dalla sfuggente euroburocrazia, rendendo ogni riferimento televisivo a Bruxelles la traslucida indicazione di un'"utopia", nel senso letterale di "non-luogo", posto inesistente, che sfugge al calore di un sentimento di vicinanza anche ai fortunati che nella capitale belga arrivano per turismo.

Siedentop, muovendo dal confronto animato dai padri fondatori degli Stati Uniti e che portò all'elaborazione della Costituzione americana, sollecita il lettore e i governanti a sottrarsi alla perversa trappola della spirale, del labirinto entro il quale si ritrovano coloro i quali aggirano ogni ponderata riflessione in merito al futuro del continente, affrontandolo, tutt'al più, come un gioco a somma zero, dove cercare di inserirsi nel gruppo di testa, con cui strappare diplomaticamente concessioni spendibili dinanzi al proprio elettorato, a danno di altri paesi.

A tale scopo, una prima osservazione si impone, qualora si intenda riconoscere l'importanza delle Costituzioni (scritte).

⁵⁵⁹ Cfr. L. Siedentop, *La democrazia in Europa* (2000), Introduzione di Paul Ginsborg, Einaudi, Torino, 2001.

Va operata una distinzione tra *governo* e *Stato*, che si presenta essenziale in anni nei quali i due termini sono diventati sinonimi nel linguaggio corrente⁵⁶⁰. Sovrapposizione da evitare, non soltanto rendendosi protagonisti di una ricostruzione storica mediante la quale richiamare teorie istituzionali a sostegno di una distinzione concettuale.

Sovrapposizione da evitare in particolar modo oggi che la riforma dell'assetto dell'Unione, definendone una morfologia inedita, ha evocato una Costituzione che potrebbe – ma questo è un elemento di incertezza e confusione – risultare separata dallo Stato, implicare un governo non più coincidente con un esecutivo a una testa, ma neppure con la soluzione bicefala del semipresidenzialismo francese.

Lo Stato non è un meccanismo moralmente neutrale. È un'invenzione recente, concepita e applicata secondo uno sviluppo peculiare, in una circoscritta e determinata parte del mondo. Ecco perché la sua esportazione al di fuori dei confini di “ponente” viene talvolta percepita come parte del processo di occidentalizzazione, come una minaccia alle proprie culture tradizionali, alle pratiche sociali tramandate. Una reazione di questo tenore non può dunque essere liquidata come resistenza ingiustificata opposta da realtà tribali, ancor più che compiutamente nazionali, alla superiorità di un'ideologia dei diritti.

La tesi di Siedentop, molto più forte di quanto non sembri a prima vista, si confronta con il significato di “Stato” e con quello che può essere considerato il suo patrimonio genetico. L'idea di Stato, secondo lo studioso, racchiude un valore radicato, l'*eguaglianza*, la fede nella pari dignità morale degli esseri umani⁵⁶¹. Ma l'eguaglianza non è stata accettata da tutte le società umane e ciò giustifica largamente il perché dell'opposizione al tentativo occidentale di imporre una forma di gestione della “cosa pubblica” entro la cornice

⁵⁶⁰ Ivi, p.98.

⁵⁶¹ Ivi, p.99.

statale.

Come insegnato dall'esperienza empirica, l'eguaglianza non è un valore promosso nella stessa misura da tutte le forme di Stato. Se pertanto si affronta il problema di riformare lo Stato a livello europeo, per esempio sostenendo l'opportunità di una Costituzione federale, bisogna analizzare se il federalismo è in grado di servire la causa della giustizia, della libertà e della dignità umane più efficacemente di un'Europa di nazioni-stato⁵⁶².

L'attributo cruciale della forma di governo statale è "sovranità", cioè che tutti i membri della società sono egualmente soggetti all'autorità suprema.

Interpretazione idilliaca quella fornita da Siedentop, ma che costituisce effettivamente un'idea sinusoidalmente affiorata e ripiombata sottotraccia nel corso dei secoli e che tuttavia, sotto tale profilo con maggiore nettezza, ha reso lo Stato lo strumento più potente per divulgare i valori individualisti, ragion per cui si comprendono ulteriori motivi della feroce avversione a cui è risultato sottoposto in società tradizionali⁵⁶³.

Nell'economia del nostro discorso riveste importanza marginale discutere in dettaglio la ricostruzione della nascita dell'individualismo europeo, dal Nostro fatto risalire a fine Medioevo-inizio Rinascimento, ai celebri nomi di Erasmo, Lutero, Montaigne. Centrale, viceversa, il riconoscimento che l'idea di sovranità dello Stato abbia determinato proprio la distinzione del ruolo primario (o status) da quelli secondari, con la conseguenza di rendere l'identità personale nelle nazioni-stato, plasmata su questa distinzione, una faccenda di gran lunga più complicata di quanto non fosse nel clan, nella società feudale⁵⁶⁴.

Pertanto lo Stato ricopre un ruolo fondante per l'identità degli individui, eccessivamente trascurato per evidenziarne la curatela offerta mediante la creazione e la difesa di una gamma di

⁵⁶² Ivi, p.100.

⁵⁶³ Ivi, p.101.

⁵⁶⁴ Ivi, p.103.

diritti umani e del benessere, che solo pallidamente spiegano di per sé l'obbligazione del cittadino verso le leggi emanate, condizionata al loro contenuto.

Parimenti, è opportuno ricordare che lo Stato a fatica riesce a combinarsi con qualunque struttura sociale, giacché la sua sovranità introduce un modello di società individualista-egualitario. L'idea della libertà dell'Io sovrano risulta convincente proprio grazie a quella di Stato, con il quale prende forma una società civile che evidenzia l'esistenza di una sfera privata in cui intervengono la scelta personale, il capriccio o la coscienza. In una società senza Stato, dove tutte le regole sono consuetudinarie, l'idea stessa di una sfera privata sarebbe apparsa inutile, oltre che inconcepibile⁵⁶⁵.

La rapida moltiplicazione dei ruoli a partire dal XIX secolo ha accentuato notevolmente la sensazione di una fondamentale eguaglianza di status, soprattutto attraverso le opportunità offerte con la crescente divisione del lavoro. Gli individui sono stati spinti ad assumere un impensabile numero di ruoli e a formarsi una visione astratta di sé. Naturalmente, anche a fronte della lievitazione dello Stato, delle sue strutture amministrative, la pari soggezione a una potestà sovrana, che consente agli individui di identificarsi come tali, precede logicamente ed è storicamente preceduta dall'elaborazione delle libertà civili essenziali, in una circolarità che viene gradualmente riconosciuta come tale non per l'incapacità di individuare l'esplosione rivoluzionaria che crea diritti *ex nihilo*, secondo lo schema giacobino del 1789, ma perché il nesso Stato/individuo viene più opportunamente ricondotto nell'alveo di un'evoluzione che si alimenta di brusche svolte, ma non di "punti zero" dai quali far ripartire la storia dell'umanità.

La Thatcher è famosa per aver insistito sul fatto che la società non esiste, che ci sono solo gli individui. Siedentop, senza indugiare nella polemica, ribalta l'affermazione. È l'individuo, inteso come ruolo o status sociale *pubblico ed esecutivo*, a non esistere senza

⁵⁶⁵ Ivi, pp.108-109.

lo Stato⁵⁶⁶, che, attraverso la cittadinanza, gli conferisce diritti e doveri, ne modella l'identità garantendone una certa eguaglianza, stimolandone o meno il nazionalismo, il patriottismo.

Conclusione di quella che assume la tornitura di una premessa, consiste nelle perplessità dello storico nel tessere un saldo legame tra Stato, federalismo e pulsioni identitarie dei membri dell'UE posti al cospetto di un mutamento di paradigma epocale. Vi sono implicazioni assai più profonde di quanto non sembri ai portabandiera del federalismo in salsa europea, sulle quali Siedentop si sofferma non semplicemente per impeto critico. I veti reciproci dei quali alcuni Stati si sono resi protagonisti discendono in ampia parte dal rischio che alcune nazioni si sentano vittime sacrificali della creazione dello Stato federale. Se ciò si verifica, la legittimità stessa dello Stato, fondata sulla sua capacità di garantire l'identità individuale, potrebbe perdere credito: l'impianto giuridico che garantisce formalmente l'eguaglianza civile verrebbe cioè inteso come uno strumento di disuguaglianza, interpretato al servizio di una regione o gruppo etnico "privilegiato". Rischio abbastanza fondato in Stati di piccole dimensioni, come il Belgio, esso aumenterebbe notevolmente se l'Europa nel suo insieme si costituisse in Stato federale⁵⁶⁷. Aggiungiamo noi: il federalismo europeo si innesterebbe su numerosi federalismi nazionali (quello belga, appunto, quello tedesco, ecc.), ragion per cui diventerebbe importante capire a quale federalismo ci si riferisca, perché, se non cooperativo e solidale, esso minaccerebbe di aggiungere disuguaglianze a quelle che, nonostante tutto, sono inevitabili in prospettiva inter e intra-statale.

Una Costituzione scritta fornisce un apporto fondamentale all'autoconsapevolezza di una società governata dallo Stato. Essa formalizza il ruolo dello Stato come creatore di una società di individui, richiamando l'attenzione sulla sua capacità di alimentare il valore dell'eguaglianza fondamentale o "morale" in tutti i suoi

⁵⁶⁶ Ivi, p.112.

⁵⁶⁷ Ivi, p.113.

cittadini⁵⁶⁸. A prima vista il federalismo sembra la forma di Stato quasi “naturale”, visto che a distinguerlo è l’intento di lasciare a ogni regione una fetta di autorità e potere per gestire i propri affari. In realtà, esso risulta la più complessa e impegnativa forma di governo, perché «richiede un notevole sviluppo morale e intellettuale del popolo che lo adotta come forma di autogoverno»⁵⁶⁹. Ciò in quanto cerca di ridurre al minimo il bisogno di un potere coercitivo e di aumentare al massimo l’obbedienza spontanea alle leggi che proteggono gli interessi locali e regionali al pari di quelli nazionali. Lo Stato federale mette più in crisi, rispetto a uno Stato unitario, la lealtà pubblica. Il vantaggio è che i sistemi federali promuovono un più adeguato e complesso senso della giustizia, anche perché è più frequente il ricorso al controllo giurisdizionale⁵⁷⁰.

Come ricostruito da Siedentop, fu Tocqueville, con il suo viaggio in America, a scoprire l’opportunità di suggerire una teoria degli interessi concentrici, che si muovessero dagli individui ma senza ignorare gruppi e zone non onnicomprensivi quanto lo Stato. Presi nell’insieme, gli ordinamenti costituzionali del federalismo americano incoraggiavano una concezione degli interessi che da allora è stata definita pluralista⁵⁷¹, attributo che si attaglia all’assetto del continente al quale pensiamo.

Una Costituzione scritta è importantissima perché crea le «province della mente» in tre modi: attraverso la separazione formale dei poteri in esecutivo, legislativo e giudiziario; per il tramite dei rapporti che istituisce tra centro e periferia della società; infine, definendo e cercando di proteggere una gamma di diritti fondamentali⁵⁷².

Non è soltanto *nobile* la prospettiva della creazione di una mentalità dei diritti. È anche *prudente*. Troppo spesso gli esperti

⁵⁶⁸ Ivi, p.114.

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

⁵⁷⁰ Ivi, p.115.

⁵⁷¹ Ivi, p.116.

⁵⁷² Ivi, p.117.

di sistemi politici sembrano difendere un valore su tutti, quello dell'ordine o stabilità sociale. In tal modo, però, si incentivano le persone a esprimere il proprio malcontento, aspetto non meno importante di offrire strumenti legittimi e pacifici per dirimere i conflitti sociali. Risulta comunque auspicabile che i cittadini siano ribelli, piuttosto che comportarsi da sudditi remissivi, perché alla lunga sono i primi a garantire l'ordine pubblico assai meglio degli altri⁵⁷³. Le considerazioni svolte sono persino più pregnanti a livello europeo, dove anche dopo la firma di Roma si contendono il privilegio di rappresentare l'UE tre modelli di Stato: quello francese, quello tedesco e quello inglese.

Siedentop valuta non esportabile quello della propria monarchia, poiché la sua caratteristica peculiare va rintracciata nel carattere informale, nella primazia del diritto comune, di consuetudini *de facto* e non *de jure*. In linea puramente teorica il confronto si ridurrebbe agli altri due, ma il sistema di governo della Quinta Repubblica rimane marcatamente burocratico e fortemente sbilanciato a favore dell'esecutivo, con l'anomalia della possibile "coabitazione" tra un Presidente e un Capo di Governo di differente colore partitico o, in caso di riferimento alla medesima maggioranza, di pericoloso assottigliamento del controllo reciproco tra poteri, verificandosi una concentrazione di questi nell'esecutivo senza pari in tutta Europa.

Il modello tedesco risulta per numerosi aspetti opposto a quello transalpino, anche perché dotato di un Grundgesetz con il quale sono state create varie sfere di autorità, le une protette dalle altre, minimizzando il rischio di ingerenza da parte del governo federale di Berlino anche per il tramite di una potente e autorevole Corte costituzionale.

Da questi brevi cenni risalta la difficile applicabilità di tali modelli, frutto di peculiari vicende nazionali e di progressive limature, all'Europa, anche se la vera sostanza dei Trattati, da

⁵⁷³ Ivi, p.120.

Maastricht in poi, è consistita nell'esportazione del modello gollista, con la sua connaturata predilezione per il potere anziché per l'autorità. Innegabilmente, la classe dirigente francese è riuscita a esportare il modello burocratico dell'Ena (la Scuola Nazionale di Amministrazione, dalla quale provengono i protagonisti della vita politica d'oltralpe) attraverso un approccio deciso al processo d'integrazione continentale, ossia risultando puntualmente quella con le idee più chiare per il futuro, il che costituisce sempre un vantaggio⁵⁷⁴. Il decentramento del potere, al contrario, ha un prezzo. La moltiplicazione delle giurisdizioni, con gli annessi con itti, inibisce e a volte pregiudica un'azione rapida e coerente da parte del governo centrale. Ma pensare a una soluzione francese, piuttosto che a una di marca tedesca, significherebbe applicare all'Unione quella meno in grado di alimentare una cultura del consenso, obiettivo invece prioritario.

La concezione dell'interesse nazionale è oggi cambiata. Non ha potuto evitarlo. Lo sviluppo del mercato globale e l'interdipendenza economica hanno indebolito la distinzione tra politica estera e politica interna, modificando e intrecciando le questioni fino a qualche anno fa limpidamente ascrivibili a una sfera o all'altra. L'aspetto dolente consiste negli spazi ritagliati dal linguaggio del mercato a scapito del tradizionale linguaggio politico costituzionale, con la conseguenza di sostituire al lessico dello statista quello dell'economista. L'interesse non risiede più nel cittadino ma nel consumatore⁵⁷⁵.

Non si tratta solamente di denunciare i severi limiti di una pluridecennale opera di avvicinamento tra paesi inizialmente distanti secondo tutti gli indicatori statistici esistenti e che è proseguita attraverso una strategia funzionalista che ha utilizzato come carburante ragioni economiche. In fondo, parte del deficit sul quale mettiamo ripetutamente l'accento deriva proprio dall'aver raggiunto

⁵⁷⁴ Ivi, p.138.

⁵⁷⁵ Ivi, p.143.

livelli di uniformità in campo commerciale e monetario che stridono con un patrimonio costituzionale comune che non riesce a trovare una positivizzazione sovranazionale mediante la quale affrontare la mondializzazione senza sindromi d'arrocco.

Maurizio Fioravanti e Stefano Mannoni hanno prodotto un interessante lavoro con il quale il modello costituzionale europeo è stato collocato in un continuum storico-costituzionale che presenta alcuni passaggi disinvolti, ma che, a partire dall'art. 6 TUE, ha riproposto l'urgenza di definire un'identità costituzionale dell'Unione che non sostituisca, efficacemente o meno importa poco, quelle nazionali, ma consenta di approcciare la categoria della sovranità dello Stato-persona senza innalzare rigide opposizioni, affrontando le novità che in ambito europeo sono imposte dai radicali mutamenti registrati a partire dalla fine del ventesimo secolo⁵⁷⁶.

Se la democrazia costituzionale affermatasi in Europa nella seconda metà del secolo passato può essere rappresentata come una sorta d'ideale condizione di equilibrio tra le ragioni della politica (le grandi scelte d'indirizzo a favore della collettività) e quelle del diritto, la "costituzione europea" odierna si presenta con un volto a-costituzionale, come un'inversione di tendenza rispetto alla pratica liberal-democratica degli ultimi duecento anni⁵⁷⁷.

Passaggio decisivo, questo, perché l'approdo novecentesco alla democrazia costituzionale non deve essere confuso con l'estinzione dello Stato, in quanto forma politica, centro d'imputazione di una serie di poteri espressione di sovranità. È invece assolutamente vero che quegli stessi Stati stanno sempre più allontanandosi dall'idea della sovranità come *ultimate authority*, come blocco monolitico necessariamente dotato di una sorta di "nucleo fondamentale" in sé inalterabile e irrinunciabile, e considerano sempre più la sovranità come un complesso di poteri, che possono venire articolati in modo vario e addirittura ceduti a

⁵⁷⁶ Cfr. M. Fioravanti - S. Mannoni, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., pp.23-70, rif. p.23.

⁵⁷⁷ Ivi, p.30.

certe condizioni⁵⁷⁸.

Si manifesta allora l'urgenza di individuare entro quale tradizione, ancorché con tutta la propria originalità, si situi tale innovazione rilevabile in ambito continentale. Non ve ne è una in particolare, ma intento di Fioravanti consiste nel mettere in evidenza la persistenza di radici mai disseccatesi, che non affondano nel ventesimo secolo. Sia pure con innovazioni continue e di rilievo, la tradizione parlamentare inglese, quella statale e amministrativa tedesca e quella legislativa francese risultano accomunate, diversamente che in alcune conclusioni di Siedentop, da una duplice esigenza: pretendere di individuare il sovrano, ma anche garantirne il limite⁵⁷⁹. Più in dettaglio, il costituzionalista è animato dall'intento di mettere in discussione il monopolio sulla costituzione da parte del modello nazional-statale, dominante dopo il 1789. La Costituzione è invece più risalente nel tempo rispetto allo Stato nazionale degli ultimi due secoli, e, addirittura, una delle sue principali utilizzazioni, tra Medioevo e prima Età Moderna, è stata proprio come *patto federativo*, mediante il quale si esprimeva l'esistenza di ordinamenti politico-territoriali refrattari a personificarsi in termini di unica autorità sovrana, anzi attenti a conservare il carattere specifico e distinto delle parti componenti l'unità, a comprendere nella legge fondamentale l'insieme degli accordi e della pattuizioni di volta in volta esistenti tra quelle parti⁵⁸⁰.

Abbiamo scritto “proprio come patto federativo” non solamente perché Mannoni e Fioravanti rintracciano un'evidente somiglianza con l'incerto assetto odierno, ma perché raccolgono la sfida della *multilevel governance* anche come adattamento a una realtà che non appare pensabile altrimenti.

Non v'è da registrarsi l'aspirazione a una costituzione nel senso divenuto corrente negli ultimi decenni, perché effettuando tale

⁵⁷⁸ Ivi, p.32.

⁵⁷⁹ Ivi, p.45.

⁵⁸⁰ Ivi, p.51. Ma su tale aspetto della tradizione costituzionale europea risulta preziosa la ricostruzione offerta in M. Fioravanti, *Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999, pp.51-65.

scelta si viene inevitabilmente condotti nelle strettoie di una nazione europea e del suo corrispondente Stato, nonché in quelle del potere costituente del quale pensare un detentore.

Esaurito il monopolio statale-nazionale della “costituzione”, è forse possibile inaugurare adesso una stagione nella quale “costituzione” riconquisti una a lungo sepolta libertà rispetto al modello dominante, assumendo significati per nulla inediti, eppure da tempo obliati. Aderendo alle tesi di Weiler, gli autori sostengono che in Europa sia in atto un processo di costituzionalizzazione non comprensibile mediante il ricorso alle categorie tradizionali del diritto pubblico statale e delle costituzioni democratiche⁵⁸¹, e la firma del Trattato-Costituzione non muta nel complesso la situazione. Lo testimonierebbe la difficoltà di riferirsi alla Costituzione europea come a una vera e propria fonte che si sia collocata nella linea storica del diritto comune verticalmente, per via d’abrogazione, piuttosto che orizzontalmente, per via d’integrazione. In ultima analisi, quella che semplificando viene chiamata “Costituzione” non attribuisce autorità e forza a un nuovo soggetto, a un nuovo potere, ma accresce il significato e il contenuto di un legame tra molteplici soggetti, che sono gli Stati membri dell’UE, e con essi sempre più i 500 milioni di cittadini, *in primis* nella loro qualità di cittadini europei⁵⁸².

Solamente con il ricorso a una realtà policentrica, non concretizzata in uno Stato, l’Europa del secolo in corso può liberarsi dai fantasmi del passato, può rimettere in moto la fantasia costituente senza restare prigioniera di aspirazioni mimetiche, piegando i disegni della scuola federalista a fungere da indicatori luminosi di un futuro connotato dal superamento dello Stato nazionale⁵⁸³. L’intuizione racchiusa nella formula *multilevel governance* ha indicato sentieri sconosciuti per una concezione del potere pubblico che coniughi efficacia e legittimazione in maniera inedita. Sullo sfondo si staglia un’ombra lunga e affusolata, che non si limita ad affrontare per

⁵⁸¹ Ivi, p.52.

⁵⁸² Ivi, p.53.

⁵⁸³ Ivi, pp.56-57

l'ennesima volta il quesito dirimente: è possibile una Costituzione senza Stato? La risposta non potrebbe che assumere le fattezze, ancora una volta, del sì. Piuttosto, resta alla nostra indagine ancora il compito di definire che cosa ciò significhi, soprattutto in seguito allo stacco operato rispetto al passato con la "Costituzione" del 2004.

Il tentativo più considerevole è senza dubbio quello di Pernice e Mayer, i quali hanno avanzato l'idea di Costituzione integrata come risposta alle reticenze nei confronti della Costituzione europea⁵⁸⁴.

Il punto di partenza richiama la tradizione del costituzionalismo occidentale, che, nonostante alcune differenze, fornisce una base comune omogenea per il pensiero costituzionale nel continente e in particolare per definire la Costituzione per un verso quale limitazione imposta al potere, per l'altro come fondazione del potere medesimo. Nella loro esplicitazione sono sintetizzate le acquisizioni dottrinali tedesche, ma non solo, sulla nozione di Costituzione, prodotte dalla divisione tra la scuola "statalista" e quella "contrattualista".

La differenza è evidente e ricondotta ad autori tra loro lontanissimi. La dottrina "statalista" è quella rappresentata da Carl Schmitt e sostiene che lo Stato esiste in sé e la Costituzione gli viene imposta successivamente. L'esperienza tedesca al termine della Seconda Guerra Mondiale ne è la testimonianza più lampante⁵⁸⁵. Con la tesi opposta, "contrattualista", si rimanda a Häberle. I suoi fautori sostengono che non possa esservi "più Stato" di quanto stabilisca la Costituzione, che è quindi concepibile come espressione di un *contratto sociale* tra gli individui in un territorio definito. Evidente risulta la filiazione dalla filosofia politica di Locke e Rousseau, nonché, in anni più vicini a noi, di Rawls⁵⁸⁶.

L'espedito del contratto consente di ricondurre la Costituzione all'origine di altre forme di comunità, giacché è mediante l'accordo formalizzato tra le persone in un territorio

⁵⁸⁴ Cfr. I. Pernice – F. Mayer, *La Costituzione integrata dell'Europa*, cit.

⁵⁸⁵ Ivi, p.44.

⁵⁸⁶ Ivi, p.45.

delimitato che queste convengono di attribuirsi lo status di cittadini di un nuovo ordinamento politico, di esserne il “popolo”, inteso questo nel senso lato di individui che condividono gli stessi valori consacrati nel supremo documento. È tale popolo che, attraverso il suo potere costituente, si dà istituzioni e procedure, diritti e obblighi, per realizzare determinati compiti e funzioni nell’interesse generale. Evidente dunque la possibilità dell’idea di una Costituzione senza Stato⁵⁸⁷.

Confinata in regni onirici fino a non molti anni fa, la Costituzione europea, dopo le pionieristiche proposte di illuminati federalisti (si pensi ad Altiero Spinelli), fu rilanciata da Joschka Fischer nel gennaio 1999 e poi, soprattutto, nel discorso alla Humboldt-Universität del 13 maggio 2000. Alla proposta di Fischer seguirono immediatamente repliche varie, tra cui quella del Presidente della Repubblica francese Chirac, quella del Presidente della Repubblica italiana Ciampi, dell’allora Presidente della Repubblica federale tedesca Rau. Senza soffermarsi analiticamente su proposte e obiezioni, è doveroso ricordare che i costituzionalisti tedeschi fossero già da tempo convinti che l’assetto dell’UE consentisse di cogliere i tratti di una sua Costituzione integrata, pur a fronte delle nutrite perplessità di chi, rifiutando del tutto o in parte aperture alla dottrina della nozione di Costituzione europea, continua a concepire l’Unione come un’organizzazione di diritto internazionale, sebbene la dottrina appostata alle spalle di tale atteggiamento sia stata gravemente lesa dal secondo Trattato di Roma.

Pernice e Mayer, in realtà, anche prima obiettavano che l’Unione, fatto salvo l’atto formale della sua creazione, assomigliasse sempre di più a un’organizzazione statale con prerogative di potere pubblico⁵⁸⁸.

Così come l’approccio internazionalista è stato a lungo corroborato dalla valenza della sentenza “Maastricht” emessa dal

⁵⁸⁷ Ivi, p.46.

⁵⁸⁸ Ivi, p.47.

BVG, quello sovranazionale è stato forgiato dalla giurisprudenza della CGE, a partire dal caso “Van Gend & Loos” del 1963. Secondo tale dottrina, i Trattati hanno stabilito un nuovo ordinamento giuridico, diverso sia da quello degli Stati membri che dal diritto internazionale⁵⁸⁹.

L’approccio dei due autori non consiste nel rifiuto radicale delle teorie esposte, ma nella conciliazione degli elementi costituzionali presenti nel sovranazionalismo con l’esistenza incontestabile degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. La loro proposta si condensa pertanto nella concezione delle costituzioni nazionali e del diritto primario dell’UE come due elementi di un sistema costituzionale unico, *composito* o *integrato*, a più livelli (*multilevel*), in tedesco di una *Verfassungsverbund*, di una federazione costituzionale, di una “Costituzione europea” non come ordinamento statico immutabile, ma in *sviluppo permanente*⁵⁹⁰, che dunque non cessi di evolversi tagliato un primo traguardo. Se la Costituzione deve dar prova di una specificità soprattutto nel legame della sua nozione con la legittimità del potere pubblico, il “contratto sociale europeo” al quale si riferiscono Pernice e Mayer non può essere considerato ormai stipulato e integrabile, modificabile con le ordinarie revisioni costituzionali previste nei documenti dei singoli paesi, ma è ancora oggetto di un lungo processo di incontro tra le popolazioni degli Stati membri, sia perché la cittadinanza europea non rappresenta ancora un’identità supplementare della quale gli europei si siano pienamente appropriati, sia perché la previsione, nei paesi dove è possibile, di referendum approvativi dell’accordo costituzionale raggiunto nel 2004 rimediano appena parzialmente al deficit di legittimità/legittimazione che tutta la procedura si è trascinata appresso.

L’approccio del costituzionalismo composito, elaborato per *spiegare* l’ordinamento costituzionale pre-Costituzione, non

⁵⁸⁹ Ivi, p.48.

⁵⁹⁰ Ivi, p.49.

per *rovesciarlo*⁵⁹¹, ci sembra comunque rimanga perfettamente valido anche in data odierna, come i suoi teorici si erano premuniti di sottolineare, perché nessun documento che non crei uno Stato europeo erode il carattere *statehood* di tutti gli Stati membri, esso solamente posto come fondamento del corretto funzionamento dell'UE⁵⁹².

Persino Fischer, nel ricordato discorso tenuto all'Università di Berlino, «spogliandosi delle vesti istituzionali» e fornendo un contributo alla discussione in veste di «europeo convinto»⁵⁹³, nell'avanzare la sua proposta di Federazione europea, non accantonò le obiezioni mosse nel corso del tempo a una meta federale sancita da un Trattato costituzionale⁵⁹⁴. Gli era perfettamente chiara la semplificazione evocata, quasi spontaneamente, dalla sua proposta: uno Stato federale destinato a rimpiazzare come nuovo sovrano i decrepiti Stati nazionali. Proprio per tale ragione, non rimanendo esente da contraddizioni, egli richiamava la sussidiarietà, concetto mediante il quale favorire una ripartizione della sovranità tra l'Europa e gli Stati nazionali che risultasse prezioso elemento ai fini di un'integrazione politica non imposta forzosamente, ma capace di approfondirsi coinvolgendo tutte le istituzioni e le tradizioni nazionali⁵⁹⁵.

Tanto nella ricerca di Pernice (e Mayer) quanto in successive considerazioni sviluppate da Manzella, l'idea di una Costituzione europea integrata può essere stabilita a partire dalla nozione, ancora ondulata, di cittadino dell'Unione, membro contestualmente di molteplici comunità politiche, la cui partecipazione ai diversi livelli del sistema politico dell'UE ne leviga lo *status activus*, protetto dai diritti fondamentali e realizzato dalle procedure democratiche nei

⁵⁹¹ Ivi, p.57.

⁵⁹² Ivi, p.56.

⁵⁹³ J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla Federazione: riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea*, «Rivista di studi politici internazionali», n.4/2000, pp.603-612, citaz. p.603.

⁵⁹⁴ Ivi, p.610.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

contesti locale, regionale, nazionale ed europeo⁵⁹⁶.

L'approvazione del Trattato-Costituzione non inaridisce il dinamismo costituzionale del processo ancora *in fieri*, rimanendo infatti questo ancorato al limite concettuale concentrato nel nucleo di nazione, capace di costituire una barriera al concepimento di un popolo europeo omogeneo a partire dalla lingua, imponendo che l'individuo possa far parte contemporaneamente, in senso funzionale, di differenti *demoi*. Opportunamente Andrea Manzella ha ribadito che si è compiuto il percorso verso una Costituzione, la quale rimane però strutturalmente aperta al processo di integrazione e dunque *incompiuta*. Non si tratta della Costituzione-decisione di cui parlava Schmitt, anche perché l'ordinamento giuridico dell'Unione non è monostatale, ma pluristatale. Settlement costituzionale che suggerirebbe alla suggestiva locuzione di "Costituzione senza Stato" di lasciare il passo a quella di "Costituzione con molti Stati"⁵⁹⁷. La processualità di un'integrazione sempre più stretta va nella direzione del mantenimento dell'identità di ciascun affiliato, autentica *Grundnorm* della Costituzione europea. Tale processualità, da noi reputata teleologicamente ed empiricamente in svolgimento, subisce la minaccia di un rallentamento soltanto dinanzi al concetto di nazione, declinato sotto il profilo culturale, piuttosto che giuridico, come rilevabile dalla lettura dell'articolo I-5, tra le cui righe bisogna scorgere una definizione della natura del diritto costituzionale europeo. «Un diritto che più che modificare i testi costituzionali nazionali, li avvolge in nuova contestualità; più che rompere gli ordinamenti nazionali, ad essi aderisce per guidarne la torsione. Un diritto che agisce sulle giunture e sui legamenti ordinamentali più che sui contenuti normativi; che indirizza dagli interstizi più che da posizione gerarchica centrale»⁵⁹⁸. Un diritto costituzionale che non può fare a meno degli ordinamenti statali nazionali, nei cui confronti opera per osmosi, per induzione attraverso i principi della

⁵⁹⁶ Cfr. I. Pernice - F. Mayer, *op. cit.*, p.54.

⁵⁹⁷ Cfr. A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, cit., p.915.

⁵⁹⁸ Ivi, p.916.

sussidiarietà, della proporzionalità, ecc. Un diritto mite, una forza gentile, volendo adattare le efficaci definizioni di Zagrebelsky e Padoa-Schioppa⁵⁹⁹.

«È ri ottenendo su questa natura del diritto costituzionale europeo che si capisce come il processo federativo europeo si sviluppi per cammini diversi da quelli propri della unione di Stati-persona (federazione o confederazione che sia)»⁶⁰⁰. Purtuttavia esso non può essere limitato all'integrazione profonda ma incompleta della *lex mercatoria* del mercato unico. L'introduzione dell'euro, ha rilevato anche Fischer, non ha significato soltanto il culmine dell'integrazione economica: essa è stata anche un atto profondamente politico, se non altro perché la moneta è sempre risultata annoverata tra le essenziali sovranità dello Stato moderno⁶⁰¹. La nuova Costituzione deve tuttavia organizzare un'unità ordinamentale come base per un'unità politica nella quale la contaminazione tra la procedura intergovernativa e quella sovrastatale rappresenti un importante ma non esaustivo spunto per la riappropriazione diffusa del desiderio di cambiamento. Senza cedimenti alla denuncia del deficit democratico quando facendovi ricorso si sviluppa impropriamente il paragone tra l'Unione e le sue orizzontalità con lo Stato "contenitore unico di democrazia" e le sue verticalità. Non perché la sottostimata legittimazione proveniente dai cittadini, che agiscono attraverso i diritti o che agiscono attraverso i propri rappresentanti eletti nel sistema delle *constituencies* europee, sia sufficiente, come invece ritiene Manzella⁶⁰², a soddisfare le esigenze di maggiore coinvolgimento nel divenire dell'Europa.

Il Trattato-Costituzione approvato deve rappresentare l'occasione affinché l'UE, oltrepassando gli impulsi onirici dei federalisti più conseguenti, accantoni il progetto "unione di Stati" per convincere i suoi abitanti dell'opportunità di perseguire quello, ben

⁵⁹⁹ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992; T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, cit.

⁶⁰⁰ A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, cit., p.916.

⁶⁰¹ Cfr. J. Fischer, *op. cit.*, p.608.

⁶⁰² Cfr. A. Manzella, *Dalla Convenzione alla Costituzione*, cit., p.919.

più invasivo nel breve e nel medio termine, di “unione di Costituzioni” che si comunicano reciprocamente legittimità, attraverso il diritto e attraverso canali differenti ma interdipendenti con i popoli europei, trovando una sintesi suprema nella Costituzione comune in quanto *aggregazione compositiva per una nuova democrazia*.

L'apertura di Habermas

Paladino di una ragione non disfattista né scettica, Jürgen Habermas è stato protagonista di una sorprendente discussione con l'allora Cardinale e Prefetto per la Congregazione della dottrina della fede Joseph Ratzinger, solitamente presentato dai media come un implacabile guardiano dell'ortodossia cattolica. Riprendendo una perplessità esternata da Ernst Wolfgang Böckenförde a metà degli anni Sessanta, egli ha cercato di vincere la tentazione di una laicità radicale, che tale sarebbe apparsa rispondendo positivamente al dubbio se lo Stato democratico costituzionale possa rinnovare in maniera autonoma le condizioni normative della propria esistenza. Böckenförde, autore con il quale Habermas è spesso risultato in franca opposizione, aveva manifestato la convinzione che lo Stato liberale e secolarizzato si nutra di premesse normative che da solo non può garantire e che quindi la stessa forma statale vada ricollegata a tradizioni metafisiche o religiose autoctone, o comunque a tradizioni etiche vincolanti per la collettività⁶⁰³.

Da un punto di vista cognitivo, il quesito di Böckenförde rimanda alla questione se il potere politico, dopo la completa positivizzazione del diritto, sia ancora aperto a una giustificazione secolarizzata, vale a dire post-metafisica o non religiosa. Ma, anche ammessa una legittimazione di tal genere, rimane il dubbio

⁶⁰³ Cfr. J. Habermas, *Quel che Habermas concede a Dio (più di Rawls)*, «Reset», n.83, Maggio-Giugno 2004, pp.24-30, rif. p.24. Il testo del filosofo e quello di Ratzinger che si citerà in dettaglio più avanti costituiscono la trascrizione di un colloquio tenutosi a Monaco, il 19 gennaio 2004, presso la Katholische Akademie in Bayern.

se, dal punto di vista motivazionale, una comunità pluralista possa mantenersi stabile poggiando, anziché su un semplice *modus vivendi*, su un accordo fondamentale di carattere normativo e limitato da procedure e principi. Mentre secondo i liberali classici il processo di formazione degli Stati è l'esito della sottrazione all'oppressione della religione attraverso un cammino spedito di secolarizzazione, Habermas rifiuta le chiusure di un liberalismo che gli è sempre parso datato, e finisce persino con il porre in discussione l'imponente sforzo rawlsiano, culminato nella previsione di uno Stato obbligato, stante il fatto del pluralismo, alla neutralità in materia di visione del mondo.

Risulta innegabile che l'intellettuale tedesco, parecchio tempo prima dell'11 settembre 2001, avesse prestato la propria attenzione a un ripensamento dei rapporti tra Stato liberale, democrazia e religione⁶⁰⁴, proprio in quanto persuaso che il processo di secolarizzazione suggerito dalla Ragione illuminista segnasse, in prospettiva storica, una fase di stallo.

La crisi della modernità non soltanto non ha liberato le società contemporanee – secolarizzatesi con la cadenza di un materialismo sfrenato – dal “pregiudizio” religioso, ma, addirittura, da versanti laici si è tornati a guardare alle varie confessioni come serbatoi di “senso” per esperienze individuali e collettive forti, possibili mentre il costituzionalismo dello Stato liberale è corrugato dal *deficit motivazionale* palesato dalle democrazie.

L'attentato alle Twin Towers è sembrato a molti intellettuali imporre persino visivamente l'esigenza di scrollarsi di dosso le antisovrastrutture di certo pensiero debole, per rispondere alla caduta delle ideologie attraverso un pensiero nuovamente forte, in grado di riprendere il cammino della Modernità pesante soprattutto riaffermando l'imprescindibile ruolo della politica. Indubbiamente la riconsiderazione di Habermas è attenta a svincolarsi da tali paradigmi,

⁶⁰⁴ Lo rileva M. Rosati, *Prove di dialogo (asimmetrico)*, «Reset», n.83, Maggio-Giugno 2004, pp.24-25, rif. p.24.

per non risultare necessariamente in uenzata dalla contingenza, ma i temi evocati confermano la colossale ingenuità annidata nel tentativo di coloro che hanno creduto di affiancare al pensiero forte oggi nuovamente rappresentato dalle Chiese, un suo robusto contraltare in seno alla decisione politica soprattutto attraverso il ricorso alla guerra, la forma più visibile di violenza. Alla pretesa delle religioni di poter indirizzare con i propri valori immutabili di fondo le incertezze e le paure di uomini alle prese con un ritmo del mutamento troppo marcato per essere metabolizzato senza contraccolpi continui, il tentativo esperito (senza troppa convinzione) di proiettare la politica alla riconquista della sfera temporale è fallito accasciandosi su se stesso⁶⁰⁵. Ha notato Severino che è la politica come epigono del passato ad aver bisogno di un pensiero forte, intendendo rimarcare tuttavia che, pur restringendo il campo d'indagine al cosiddetto "Occidente", il pensiero "forte" affacciatosi ripetutamente nel corso della storia è stato invero un pensiero assai debole, e comunque dopo l'idealismo tedesco e la possente ricerca di Hegel ha preso forma un postmodernismo secondo il quale non esiste un fondamento assoluto e divino della realtà e quindi la verità è irrimediabilmente distrutta, senza possibilità di restaurazione⁶⁰⁶. In questo senso anche la pretesa della Chiesa di tracciare le coordinate valoriali dell'umanità è ab origine destinata al fallimento, a soggiacere al processo che porta al tramonto della tradizione occidentale, a far maturare la larvale coscienza del proprio essere da parte dell'uomo contemporaneo e con le sue incapacità di liberarsi dalla morsa della sofferenza e dell'angoscia.

Distante dalla convinzione che sussista una relazione tra nichilismo e ragione, Habermas ha all'opposto cercato di rilanciare il proprio liberalismo politico, difeso nella particolare versione del *repubblicanesimo kantiano*. Più sensibile che in passato alla scollatura che comincia a separare in modo preoccupante lo Stato di

⁶⁰⁵ Cfr. E. Severino, *Debole? Una crisi lunga due secoli*, Intervista di Vittorio V. Alberti, «Reset», n.84, Luglio-Agosto 2004, pp.37-38.

⁶⁰⁶ Id., *Tecnica e architettura*, Raffaello Cortina, Milano, 2003, pp.31-32.

diritto dai cittadini, egli chiede con rinnovato vigore allo stesso Stato liberale di continuare a produrre in proprio quelle basi motivazionali di cui non può fare a meno, rivolgendosi in particolare alla cultura laica liberal-repubblicana affinché compia uno sforzo maggiore per tradurre in forme di vita gli astratti principi del costituzionalismo.

Si fa strada l'idea che un'aberrante assolutizzazione dell'ottica privata (*privatismus*) sgretoli il cemento che teneva insieme i popoli nei loro Stati e che questo vuoto offra terreno fertile alle religioni. Al fine di non concedere però ai fautori della religione una "plusvalenza argomentativa", egli si rivolge ai secolarizzati, auspicando un aiuto nella traduzione in politica dell'apporto garantito dal potenziale di verità che va riconosciuto alla religione. Lo scambio deve tuttavia essere paritario, il processo di apprendimento biunivoco. Nelle tesi degli antagonisti esiste un potenziale di verità, proprio quello che negano i fondamentalisti.

Vi sono due capitoli che Habermas affronta in quest'ottica. Il primo, raccontato con le sue parole, è la figura di pensiero che si presenta continuamente nel discorso filosofico su Ragione e Rivelazione: «la ragione che riflette sulle proprie radici più profonde si scopre originata da un'istanza altra, della quale è costretta a riconoscere il fatale potere, se non deve perdere il proprio orientamento razionale nel vicolo cieco di un'autoappropriazione ibrida»⁶⁰⁷.

Il secondo è punteggiato dalle numerose intuizioni sull'errore, sulla redenzione e sulla salvezza da una vita esperita come priva di speranza presenti nella Sacre Scritture e nelle tradizioni religiose, «in contrasto con la sobrietà etica del pensiero postmetafisico, cui si sottrae ogni concetto generale vincolante di vita buona ed esemplare»⁶⁰⁸.

Contro un fraintendimento ormai diffuso, Habermas rilancia l'urgenza di un patriottismo costituzionale al quale i cittadini si

⁶⁰⁷ J. Habermas, *Quel che Habermas concede a Dio (più di Rawls)*, cit., p.28.

⁶⁰⁸ Ivi, p.29.

rapportino più vivacemente, cercando di appropriarsi dei principi della Legge Fondamentale non solamente nel loro contenuto astratto, ma anche partendo dal contesto della rispettiva storia nazionale, nel loro significato concreto⁶⁰⁹.

L'esempio delle *politiche della memoria* indica in modo definitivo la avvertita necessità di una concretizzazione dei supremi principi in forme di vita capaci di fungere da fondamento liberale “pre-politico” della lealtà e della fedeltà alla Costituzione, in una prospettiva post-secolarizzata simmetrica a quella del riconoscimento della dotazione di solidarietà e coesione che forniscono le virtù “pre-religiose” delle varie confessioni.

Habermas non intende, nell'intervento in oggetto, la secolarizzazione nella ristretta accezione di liberazione della società dall'ideologia religiosa e dalle dottrine morali onnicomprensive che ne scaturiscono. Egli, ricorrendo a Eder, preferisce riferirsi al discorso di una “società post-secolare”, per meglio indicare, dopo il declino delle ideologie atee, la «persistenza» e la crescente visibilità della religione, con il cui ricco lessico confrontare quello politico, fortificando l'idea che le procedure democratiche, nella differenziazione funzionale di sottosistemi sociali parziali, restino le sole garanzie della produzione del diritto⁶¹⁰.

Il modello della giustizia mondana a cui si richiama laicamente lo Stato si incontra con gli interessi delle comunità religiose nella misura in cui si apre la possibilità di esercitare, per il tramite dell'opinione pubblica politica, un in usso sulla società nel suo complesso. Certo, il carico di conseguenze sulla tolleranza, come evidenziato dalle leggi sull'aborto, non si distribuisce uniformemente tra credenti e non. Ma a questa usuale rivendicazione giungente dal fronte dei fedeli, Habermas oppone il sacrificio patito dalla coscienza laica, la quale deve piegarsi all'acquisizione di un rapporto auto-riessivo con i limiti dell'Illuminismo. È cioè richiesta, a entrambe le parti, la propensione a dover *ragionevolmente*

⁶⁰⁹ Ivi, p.27.

⁶¹⁰ Ivi, pp.29-30.

attendarsi la sopravvivenza di un *dissenso*, che rappresenta altresì un'imperdibile occasione per rapportarsi in modo autocritico con un sapere mondano per i credenti e con la fede per gli atei. Va infatti abbandonata l'inclinazione di bollare come "irrazionali" le convinzioni religiose, ma anche quella, opposta, di non riconoscere massima dignità a visioni del mondo naturalistiche, debitorie di una rielaborazione speculativa di informazioni scientifiche⁶¹¹.

È forse vero che la secolarizzazione europea costituisce l'eccezione rispetto a quanto si verifica nel mondo islamico, in quello indiano, ossia in territori dove si concentra la maggior parte della popolazione terrestre. Ma Habermas non intende spingere l'interrogativo fino a lasciarlo sfociare in critica della ragione⁶¹².

Invito raccolto da Ratzinger, che intende discutere circa le questioni fondamentali dell'essenza dell'uomo alla luce dell'interculturalità, sebbene questa sia caratterizzata da un numero di culture concorrenti molto più limitato di quanto possa sembrare a un primo sguardo. Tali culture risultano, tra l'altro, concentrate all'interno di continenti o sub-continenti dove – è opportuno sottolinearlo – non è riscontrabile alcuna unanimità, come testimoniato non semplicemente dal mondo occidentale, ma anche dalle tensioni che attraversano il multiverso islamico, irriducibile al fanatismo di Bin Laden⁶¹³. Ratzinger si trova in ampio accordo con ciò che Habermas espone sulla società post-secolare. La disponibilità ad apprendere e l'autolimitazione devono riguardare entrambe le parti, perché è risultata evidente l'esistenza di pericolose patologie anche nella religione, così come non meno perniciosa è una *hybris* della ragione, oggi, addirittura, ancora più minacciosa a causa della sua potenziale efficacia: la bomba atomica, l'uomo visto come un prodotto⁶¹⁴.

⁶¹¹ Ivi, p.30.

⁶¹² Ivi, p.28.

⁶¹³ Cfr. J. Ratzinger, *Ragione e fede, scambio reciproco per un'etica comune*, «Reset», n.84, Maggio-Giugno 2004, pp.31-34, rif. p.34. L'intervento è contenuto anche nel libro *Europa. I suoi fondamenti oggi e domani*, San Paolo, Torino, 2004, pp.61-72.

⁶¹⁴ Ivi, p.34.

Religione e Ragione devono interpretare la secolarizzazione non come una forma di imperialismo di una parte sull'altra, ma come un "processo di apprendimento complementare" in cui entrambe le parti discutono temi controversi in pubblico. A fronte della distesa apertura al dialogo da parte di Habermas, la replica dell'attuale Pontefice sembra sottilmente più abbarbicata a posizioni tradizionaliste⁶¹⁵. La formula dell'*apprendimento reciproco* compendia un'intenzione alla quale entrambi si palesano favorevolmente disposti, anche se il controllo tra ragione e religione sembra in Ratzinger non fuoriuscire dalla nota concezione scolastica secondo la quale *fides quaerens intellectum*.

Non si accosti la prudenza di Benedetto XVI ad austero esercizio di conservatorismo. È senz'altro innegabile che, nelle sue posizioni, si faccia chiassosamente largo il rammarico per la fine di un fondamento prepolitico del diritto naturale, per la sua funzione di ponte attraverso cui dialogare con la cultura secolare, incontrarla soprattutto in una teoria dei doveri e dei diritti umani. Ma Ratzinger è perfettamente consapevole che spetti alla politica sottoporre il potere al controllo della legge, in modo da garantirne un uso assennato⁶¹⁶. Alla legge del più forte deve essere opposta la forza della legge, in quanto il potere guidato dal diritto positivo è l'opposto della violenza. Per questo è importante per ogni società superare la diffidenza nei confronti della legge e dei suoi ordinamenti: solamente così ci si garantirà contro l'arbitrio e la libertà sarà un bene condiviso da tutta la comunità⁶¹⁷.

Non traspare dunque, dalle parole del Cardinale, l'intenzione di rimettere in discussione l'acquisizione storica della positivizzazione del diritto, ma vi è un bocciolo di pessimismo. In particolare, lo atterrisce il rischio che nel processo di compenetrazione delle culture vengano distrutte quelle che erano state finora le principali certezze etiche.

⁶¹⁵ Come nota M. Rosati, *op. cit.*, p.25.

⁶¹⁶ Cfr. J. Ratzinger, *op. cit.*, p.31.

⁶¹⁷ *Ibidem*.

Vi sono altri due fattori che si manifestano come caratteristiche di un'evoluzione che in passato procedeva solo in tempi lunghi: il primo è la nascita di una società globale, in cui i singoli poteri politici, economici e culturali sempre più fanno riferimento l'uno all'altro e nei loro differenti spazi vitali entrano in contatto e si permeano vicendevolmente⁶¹⁸.

Il secondo è lo sviluppo delle possibilità dell'essere umano, il potere di creare e distruggere. Raggiungere limiti scientifici che alimentano l'aspirazione all'"oltre" solleva la questione dei controlli giuridici e morali su tali facoltà molto al di sopra della soglia d'attenzione alla quale siamo stati abituati⁶¹⁹. Significa non accettare di affidarsi ingenuamente al trionfo della Tecnica come ultima divinità da adorare⁶²⁰, nel cui nome cadere vittime di un delirio d'onnipotenza attraverso il quale non soltanto sprofondare nelle viscere del politeismo, ma attraverso cui predisporre a un uso partigiano, acritico dello sviluppo tecno-economico che costella l'epoca che continua a essere designata con il nome di Modernità.

È su tali premesse, non certamente arbitrarie, che Ratzinger, con abile mossa, cerca di costringere in minoranza la cultura laica, onde riuscire a presentare la secolarizzazione europea come l'esito di una pretesa emancipatoria della Ragione spintasi troppo oltre, verso lidi non toccati altrove. Da qui il tentativo di ricercare elementi comuni a tutte le religioni, pur lasciandole accompagnare dalla drastica conclusione secondo la quale non esiste una formula di interpretazione del mondo razionale, etica o religiosa, sulla quale tutti siano d'accordo. O comunque attualmente è irraggiungibile. «Perciò anche la cosiddetta etica globale rimane un'astrazione»⁶²¹.

Barcellona è da anni impegnato in una possente ricerca mediante la quale dimostrare ripetutamente che è «proprio l'analisi dell'esperienza giuridica concreta che denuncia l'assenza di

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ *Ibidem*.

⁶²⁰ Cfr. P. Barcellona, *Diritto senza società*, cit., p.7.

⁶²¹ J. Ratzinger, *op. cit.*, p.34.

fondamento e, allo stesso tempo, lascia intuire *le ragioni storiche* per cui la cultura giuridica occidentale ha provato a separare nettamente la validità delle norme dalla pura fattività contingente»⁶²².

Anche per le sue conclusioni, elaborate sulla scorta di un paradigma delineato a partire da Kolakowski e Castoriadis, con incursioni nel pensiero giuridico di Kelsen e Schmitt e sotto questa angolatura non dissimili da quelle di Severino, proporre un'idea universale di diritto e di giustizia si espone alle medesime difficoltà alle quali va incontro ogni tentativo di *fondazione teologica* dell'ordine sociale, così come ogni ricorso a *Idee trascendentali* sottratte al condizionamento del contesto storico.

Affermare che il diritto vigente rispecchi un'idea di giustizia in assoluto vuol dire in pratica riferirsi a un diritto "divino", non più storico-sociale, mentre l'esperienza storica ci insegna che ciascuna civiltà possiede, ha posseduto, una peculiare idea di giustizia, anche se l'uomo è portato a pensare le proprie azioni come necessaria conseguenza di una verità che dà senso all'esistenza, per non sentirsi in balia della contingenza⁶²³.

Nella società del passato la risposta a questo bisogno è stata trovata nell'idea di Dio, origine dell'uomo e dell'universo. Così è ancora nelle società teocratiche, anche se, avverte Barcellona, inizia a risultare sempre più evidente l'insostenibilità di tale pretesa⁶²⁴.

E tuttavia il risultato più interessante del dialogo Habermas-Ratzinger consiste probabilmente nell'aver riconosciuto che grandi sistemi di pensiero, che l'esistenza di qualcosa che trascende il divenire e si pone come l'incondizionato a cui fare riferimento, sono comunque d'ausilio nell'aspirazione alla giustizia.

Prospettiva che non sfugge certamente alla sintesi dell'intellettuale siciliano, il quale esclude la possibilità di giungere a Dio attraverso strategie razionalistiche e si affida ambigualmente alla "rivelazione", intesa come Parola divina che si manifesta

⁶²² Cfr. P. Barcellona, *Diritto senza società*, cit., p.34.

⁶²³ *Ibidem*.

⁶²⁴ *Ivi*, p.35.

attraverso la fede, ma che nella Modernità cede il passo al metodo, terapia pensata al fine di porre in essere una doppia operazione: liberarsi della tradizione e, allo stesso tempo, garantirsi la possibilità di dire cose “oggettivamente”, senza pensarsi storico, pena il venir consegnato alla contingenza⁶²⁵. Il metodo è contenuto nella Costituzione, dovrebbe essere all’origine di ogni fase (se non processo) costituente dalla quale attendersi un documento sulla cui sacralità civile registrare il dispiegamento del patriottismo habermasiano. Niente di tutto ciò è però rintracciabile nella tormentata approvazione del Trattato costituzionale europeo, e non certo per l’assenza di un popolo quale depositario esclusivo del *pouvoir constituant*, quanto perché nessuna procedura costituente pienamente legittimante è stata istruita.

Lo Stato è senza Costituzione. La Costituzione risulta adesiva a qualcosa che si distacca dalla conformazione statale come l’abbiamo conosciuta finora. Si acuisce la contraddizione tra i due poli costitutivi dei principi portanti di una Modernità liquida: il principio della libertà individuale e quello dell’autogoverno sociale⁶²⁶.

È un’aporeticità che non può essere suturata in modo indolore. Come scritto, lo Stato sociale democratico, espressione del compromesso storico della Modernità matura fra Stato e Mercato, si sgretola per la trazione esercitata da un dualismo ormai distruttivo, che impone una discontinuità, una rottura, non una semplice evoluzione.

Il merito di Habermas consiste nell’aver colto l’urgenza di indicare la necessità di un salto, sebbene tale ardire si arresti all’entrata del tempio della Ragione, dell’Illuminismo considerato ancora incompiuto. Soprattutto, il dibattito dei cui spunti abbiamo ricostruito alcune implicazioni, indica l’insufficienza di una *Grundnorm* lacunosa per la cui approvazione sono state necessarie

⁶²⁵ Ivi, p.48.

⁶²⁶ Ivi, p.87.

catastrofiche consultazioni europee nel 2004 e un astensionismo a livelli di guardia. È tempo di convincerci tutti dell'urgenza di puntare i piedi per altre ragioni che non la solita pretesa di voti all'unanimità su quante più materie è possibile.

Cittadinanza: un'indagine multidisciplinare

Nell'uso contemporaneo dell'italiano, il termine "cittadinanza" presenta due significati.

Esso indica la posizione in cui si trova ciascun individuo rispetto a una comunità politica costituitasi come tale attraverso un accordo pattizio condensato in una Costituzione. Avere una cittadinanza equivale a essere titolari di tutti i diritti e i doveri che l'appartenenza a quella comunità comporta.

"Cittadinanza" designa però anche un lessico di insieme, giacché con tale sostantivo ci si può riferire al complesso degli abitanti di una città e, per estensione, di uno Stato.

In altre lingue la sovrapposizione è evitata attraverso il ricorso a vocaboli distinti, ma, generalmente, l'opera di pulizia non coinvolge l'accezione bifronte che rende la parola in questione, pur se riferita esclusivamente al singolo individuo, un contenitore entro il quale si accavallano, in un turbinio inesauribile, retaggi storici e ideologici di una sua connotazione in senso maggiormente teorico-politico e in un altro più propriamente giuridico.

Come rilevato da Zolo, nel primo caso "cittadinanza" designa lo *status sociale* di cittadino, e cioè il complesso delle condizioni politiche, economiche e culturali che sono garantite a chi sia a pieno titolo membro di un gruppo organizzato. In tale ottica, il cittadino si caratterizza in opposizione al "suddito" (ben più che allo "straniero"), risultando, a differenza di questo, titolare di diritti civili e sociali ed essendo, in linea di massima, legittimato a farli valere anche nei confronti dell'autorità politica.

Sotto il profilo *giuridico*, “cittadinanza” designa uno *status normativo*, ossia l’iscrizione di un soggetto all’ordinamento giuridico di uno Stato, avvenendo ciò per connessioni territoriali, legami di parentela o altrimenti. In questa accezione il cittadino è opposto, nel diritto interno e in quello internazionale, allo straniero (e all’apolide). La sua situazione giuridica o di fatto è regolata da ciascuno Stato, che definisce sotto l’aspetto del diritto pubblico e di quello privato le condizioni (*jus sanguinis* e *jus soli*) per il possesso, la perdita o l’acquisto della qualità di cittadino e della titolarità dei diritti e dei doveri a essa connessi⁶²⁷.

La costitutiva polisemia del termine-concetto di cittadinanza risulta efficacemente esplicativa del motivo per il quale, oltre alla disputa circa i suoi caratteri, e in parte anche come sua conseguenza, molti autori le attribuiscono il valore di un’idea strategica, elevandola a categoria centrale di una concezione della democrazia fedele ai principi della tradizione liberaldemocratica, ma al tempo stesso non pienamente formalistica o procedurale⁶²⁸.

Sulla base di una sommaria scansione, si potrebbero distinguere alcuni significati della nozione di cittadinanza strettamente legati alla cultura espressa durante epoche storiograficamente individuate, fino a giungere alla concezione democratico-sociale, connessa all’emergere, fra Ottocento e Novecento, dei partiti progressisti e socialisti. La più celebre massa teorica, sulla quale ci siamo già brevemente soffermati, è quella offerta nel 1950 da Thomas Marshall, per il quale la cittadinanza contemporanea era uno status che attribuiva diritti e doveri ai nuovi ceti sociali emersi con lo sviluppo della società forgiata dalla rivoluzione industriale. Ottimismo evolutivo criticato, negli anni seguenti, da Anthony

⁶²⁷ Cfr. D. Zolo, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, «Filosofia politica», n.1/2000, pp.5-18, rif. p.5.

⁶²⁸ Étienne Balibar sostiene che la questione della cittadinanza sia fin dalle origini il cuore della filosofia pratica e che il fiorire di dibattiti a essa inerenti obblighi tutti a riesaminare categorie come comunità e sovranità, diritti e nazionalità. Cfr. É. Balibar, *Europa difficile: i cantieri della democrazia*, in Id., *Noi cittadini d’Europa?*, cit., pp.193-224.

Giddens e Jack M. Barbalet, con particolare riguardo alla tesi del carattere espansivo della cittadinanza in direzione dell'uguaglianza, nonché per la continuità eccessivamente meccanica stabilita fra le varie fasi del suo sviluppo, che impediscono di cogliere le tensioni interne ai diritti di cittadinanza, il cui dispiegamento è stato e continua a essere un esito, nient'affatto necessitato, del con itto sociale e politico. Di Marshall venne respinta la conclusione secondo cui, in definitiva, se rimane vera l'incapacità della cittadinanza di sopprimere la disuguaglianza, essa avrebbe tuttavia l'effetto di modificarne la strategia, lasciando sopravvivere non più una disuguaglianza di status, ma al massimo di reddito, con ripercussioni entro alcuni settori del consumo privato.

Fu in particolare Barbalet a rilevare quanto la prognosi marshalliana, che rifiutava l'idea stessa che il contrasto tra opposti princìpi della cittadinanza e del mercato, sortendo l'effetto paralizzante di un'antinomia funzionale, non avesse retto alla prova della storia, continuando l'esercizio dei diritti civili (si pensi a quello di stampa) ad aprire le porte di una produzione di potere a favore dei titolari che quelli sociali non conferiscono ai loro fruitori, i quali, tra l'altro, li attendono dallo Stato, tenuto a specifiche prestazioni che richiedono, per essere soddisfatte, complesse precondizioni economiche e amministrative⁶²⁹.

La concezione democratico-sociale della cittadinanza è stata additata come parziale e limitata anche da quegli studiosi più attenti alle trasformazioni a livello occupazionale entro una prospettiva cosmopolitica, nella quale il vincolo della cittadinanza ai temi dell'uguaglianza sociale e della produzione risulta marcatamente attenuato, o, comunque, vincolato a schemi interpretativi parzialmente obsoleti (genere, razza, età), in quanto più specificamente determinati entro la configurazione spaziale garantita dallo Stato-nazione. Il processo di globalizzazione ha incrementato

⁶²⁹ Cfr. A. Giddens, *A contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan, London, 1981, pp.226-229; J. M. Barbalet, *Cittadinanza* (1988), Liviana, Padova, 1992. Entrambe le teorie sono comunque sintetizzate da D. Zolo, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, cit., p.13.

il divario fra la membership di cittadino, intesa come attribuzione di diritti all'interno delle singole comunità nazionali, e lo sviluppo della legislazione internazionale che sottopone a nuove discipline gli individui, le organizzazioni governative e quelle non governative⁶³⁰.

Certo, Held, nonostante tutte le difficoltà, è portato a ritenere che tale tensione si riveli espansiva, fungendo da sprone alla democrazia, affinché questa possa funzionare compiutamente in un ordine cosmopolitico nel quale tutti i sistemi di potere correlati e reciprocamente connessi, da quelli economici a quelli politici, debbano sistematicamente rispondere della propria attività⁶³¹.

Ma l'architettura di una *cosmopolis* entro la quale definire i termini di un contratto sociale planetario poggiante su requisiti diversi da quelli che ne hanno permesso la stipulazione a livello nazionale (per di più imperfetta e limitata spazialmente) sconta tempi e procedure di ipotetica realizzazione durante le quali si soffre una crisi del contratto stesso che sembra minarne la funzione e il senso profondo proprio in quegli Stati entro i cui confini era riuscito a fornire migliore prova di sé.

Boaventura De Sousa Santos ha cercato di descrivere impressionisticamente la contraddizione della confusa transizione entro la quale siamo calati come mancanza di soluzioni moderne a problemi moderni. Siamo condizionati dall'idea di avere un ordine e una società buoni, per lo meno riguardo al (dis)ordine che regna nelle nostre città, nelle quali risulta percepibile una crescente disuguaglianza e una preoccupante esclusione, in stridente contraddizione con i progressi tecnologici in sviluppo continuo, che illudono di poter condurre a una società del tutto differente. «La totale rinuncia alla tensione tra regolamentazione sociale ed emancipazione sociale, e persino alla stessa idea di trasformazione sociale – una proposta avanzata da coloro che definisco *postmodernisti celebrativi* – sembra essere, pertanto, una proposta politicamente rischiosa, non

⁶³⁰ Cfr. D. Held, *Citizenship and Autonomy*, in Id., *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford, 1989, pp.189-213.

⁶³¹ Id., *Democrazia e ordine globale*, cit., pp.267-286.

solo perché coincide con le tesi dei conservatori, ma anche perché non sembrano apparire all'orizzonte concetti nuovi in grado di captare le aspirazioni politiche insite del nostro tempo»⁶³².

La difficoltà di concepire una dialettica fertile risiede nella scomparsa dei suoi possibili protagonisti nelle realtà metropolitane occidentali, nei cui anfratti si nasconde una turbolenza forse ancora parzialmente sopita, e che però si è riverberata sul paradigma sociale, politico e culturale dominante fino agli anni Ottanta, rompendo la pratica (se non addirittura l'idea) di un compromesso sociale raggiunto fra cittadini liberi e volto ad appianare le cause dell'esclusione.

Non a caso è proprio il predominio strutturale dei processi di esclusione su quelli di inclusione a segnalare efficacemente la crisi della contrattazione moderna. Il patto posto a fondamento di una società aliena da tentazioni pre-hobbesiane, disposta cioè a catapultare in un non meglio definito stato di natura le proprie conquiste civiche, è rimasto in vigore e talvolta assume persino forme avanzate che consentono la riconciliazione tra i valori della modernità, ma la sua crisi si estrinseca nell'applicazione riservata a gruppi sempre più ristretti. Questi ultimi, detentori di un potere monopolistico od oligopolistico in tutti i settori-chiave (dall'economia alla politica), riducono a una tenebrosamente abissale esclusione articolazioni della comunità sempre più numerose, mediante un predominio che assume due forme apparentemente contraddittorie: il *post-contrattualismo* e il *pre-contrattualismo*. Con la prima espressione, De Sousa Santos si riferisce a quel processo mediante il quale aggregazioni e interessi finora compresi nel contratto sociale vengono esclusi senza possibilità di recupero. I diritti di cittadinanza smettono di essere considerati inalienabili e si materializza la loro abolizione: gli emarginati precipitano dalla condizione di cittadini a quella di servi.

⁶³² B. De Sousa Santos, *Può il diritto essere emancipatorio? Una riflessione teorica*, «Democrazia e diritto», n.1/2004, pp.25-55, citaz. p.29.

Il *pre-contrattualismo* consiste, al contrario, nell'impedire l'accesso alla cittadinanza a gruppi che precedentemente si consideravano candidati all'intera gamma dei diritti di cittadinanza. Si pensi alle classi popolari della semiperiferia e della periferia.

Le esclusioni determinate dal post-contrattualismo e dal pre-contrattualismo sono indissociabili, e coloro che le subiscono, nonostante siano cittadini dal punto di vista formale, nella realtà vengono rigettati in un nuovo stato di natura, che in uisce sull'esistenza traducendosi in una preoccupazione costante per il presente e per il futuro, con la perdita imminente del controllo delle aspettative e in un caos totale riguardante i più semplici atti di sopravvivenza e di convivialità⁶³³.

La società globale del rischio moltiplica e diffonde le emergenze critiche sull'intera catena delle comunità locali, rendendo permanente un'eccezionalità che sconvolge i piani di vita dei singoli, con pesanti ripercussioni su quelli degli have-nots⁶³⁴.

Bauman, riprendendo note tesi del sociologo italiano Alberto Melucci, ha affinato il proprio pessimismo analitico osservando che la fragilità del presente ci affigge piuttosto sadicamente: richiede solide fondamenta là dove non ne esiste alcuna. E così, nel contemplare il cambiamento, siamo sempre combattuti tra il desiderio e la paura, tra la previsione e l'*incertezza*⁶³⁵. In mancanza di precisi punti di orientamento, non solamente sono valorizzate e promosse *strategie delle politiche della vita erosive di ogni spazio riservato agli ideali*, tanto più a quelli che suggeriscono uno sforzo a lungo termine, ma, in aggiunta, viene favorita la diffusione di una *sindrome dell'impazienza* che comunica un messaggio opposto al classico "il tempo è denaro"⁶³⁶. Il tempo si riduce a seccatura, noia, pena, mortificazione per la libertà umana e sfida per i diritti umani:

⁶³³ Ivi, p.39.

⁶³⁴ Per alcuni spunti cfr. F. Fistetti, *Comunità*, il Mulino, Bologna, 2003, pp.150-151.

⁶³⁵ Cfr. Z. Bauman, *Se vince la paura di finire «fuori gioco»*, «Reset», n.85, Settembre-Ottobre 2004, pp.64-72, rif. p.66.

⁶³⁶ Ivi, p.65.

è ladro. Inseguire le cose, acciuffarle al volo, quando sono ancora fresche e fragranti, diventa la rielaborazione non troppo sofisticata del *carpe diem*, vera strategia “in”, alla moda, opposta all’“out” della stabilità⁶³⁷.

In realtà, la riduzione degli individui a consumatori in una società consumeristica, nella quale siamo tutti simultaneamente acquirenti e merci, ci appare l’inevitabile conseguenza dello strenuo tentativo di difesa elaborato quando il comportamento dei datori di lavoro verso i propri dipendenti si informa a condizioni oppressive, favorendo un ricambio del personale impiegato rapidissimo e a ciclo continuo. Nella debolezza favorita dalla violenza psicologica della quale si è vittime, sono accolti come preziosi insegnamenti, della cui bontà si rimane persuasi, gli inviti a considerare il futuro una nebulosa oltre la propria portata, che rende le preoccupazioni a “lungo termine” fardelli per ingenui e sprovveduti, e a deprezzare drasticamente la *lealtà*. In qualsiasi attività svolta lealtà e dedizione non devono essere offerte un solo minuto in più del dovuto, perché altrimenti, considerata la ridotta durata degli attuali contratti di assunzione, al termine dell’esperienza in un certo ambiente potrebbero restare ferite e cicatrici. Lealtà e dedizione, invece, devono avere una scadenza predeterminata, come tutti i beni deperibili⁶³⁸.

La vasta *underclass*, ampiamente popolata da donne sole con prole (esclusione nell’esclusione), generata da occupazioni precarie, intervallate da lunghi periodi di disoccupazione o di lavoro “in nero”, è risultato e vittima, secondo De Sousa Santos, di uno strisciante *fascismo sociale*. Eppure le giovani generazioni non colgono appieno le subdole modalità dello sfruttamento e dell’inacidimento della propria umanità, poiché, aliene da radicate relazioni amicali e avverse a esperienze matrimoniali di prospettiva eterna come in passato, non di rado agognano la mobilità estrema, affacciandosi sul proscenio del mondo lavorativo e compiutamente sociale con

⁶³⁷ *Ibidem*.

⁶³⁸ Ivi, p.64.

il preciso intento di deviare con la propria vita dal tragitto di quelle dei padri, le cui esistenze, ritmate dal taylorismo anche fuori dalla fabbrica, li iconizzano ad anti-eroi.

Anche da alcuni versanti di critica alle degenerazioni del contenuto morale della democrazia, che attribuisce alla partecipazione finalizzata ad avvicinare cittadini ed eletti nelle istituzioni per attutire le distorsioni imposte dalla rappresentatività una funzione formativa ed educativa, la maggior parte di quelli precedentemente descritti sono inattesi e spiacevoli risultati della democrazia contemporanea. Al punto da spingere quasi controintuitivamente Domenico Losurdo, notoriamente in essibile verso i suoi sviluppi tardo-novecenteschi, a ricordare che essa, in quanto garanzia per una continua estensione dei diritti, se passata in rassegna in ottica storica, ha condotto al superamento, imperfetto quanto si voglia, delle tre grandi discriminazioni del passato: razza, censo e genere⁶³⁹. Una cittadinanza minimamente compiuta ha altresì favorito la rimozione di perniciosi *cleavages* religiosi, ideologici, territoriali.

Molte contraddizioni latenti sono tornate ad acuirsi suscitando incontenibili spinte alla differenziazione sociale, alla separatezza individualistica, nonché una diffusa reazione di rigetto per la politica. Il fascismo di oggi non è un regime politico (nonostante l'onda autoritaria, revanscista e xenofoba che invade i lidi istituzionali), ma eminentemente un regime sociale e civile. Invece di operare esclusivamente immolando la democrazia alle esigenze del capitalismo, esso la svilisce a tal punto che non è né necessario né vantaggioso immaginare un suo sacrificio per promuovere il capitalismo stesso. Si tratta, insomma, di un *fascismo pluralista* prodotto dalla società e non dallo Stato⁶⁴⁰ (anche se da questo favorito in uno stadio iniziale).

Esistono quattro forme principali di fascismo sociale, delle quali le due maggiormente aderenti al ragionamento svolto sono il

⁶³⁹ Cfr. D. Losurdo, *Il peccato originale del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p.30.

⁶⁴⁰ Cfr. B. De Sousa Santos, *Può il diritto essere emancipatorio?*, cit., p.41.

fascismo dell'apartheid sociale e il fascismo contrattuale.

Con il fascismo dell'apartheid sociale si pratica una segregazione degli esclusi mediante la suddivisione delle città in zone primitive e zone civilizzate. Le prime sono quelle in cui regna lo stato naturale hobbesiano. Le zone civilizzate sono invece quelle del contratto sociale costantemente minacciato dalla pressione esercitata dai barbari che popolano disordinatamente le zone primitive. Per difendersi, le zone civilizzate si trasformano in castelli neofeudali, enclaves fortificate: condomini recintati e telecontrollati, comunità murate⁶⁴¹.

Il *fascismo parastatale*, che si esplica principalmente come fascismo contrattuale, si manifesta pienamente quando sussistono condizioni di evidente discrepanza di poteri fra le parti del contratto sociale, di quel che di esso è rimasto in vigore. Ricorrendo tale asimmetria, il contraente più debole, reso vulnerabile dalla mancanza di alternative alla propria condizione di povertà, è costretto ad accettare le condizioni dispoticamente dettate dalla controparte più forte, per quanto dure queste siano⁶⁴².

De Sousa Santos individua una possibilità di riscatto non in ricette politicamente ibride, come la “terza via” teorizzata da Giddens⁶⁴³, ma in uno scardinamento della forma egemonica della globalizzazione, quella di matrice neoliberale, attraverso un cosmopolitismo costruito dagli oppressi, i soli in grado di trasformarlo da privilegio alla portata di pochi a condizione di tutte le vittime di intolleranza e discriminazione. Costoro hanno l'opportunità di praticare un cosmopolitismo anti-egemonico, concepito come varietà oppositiva a una mondializzazione altrimenti destinata a risultare sempre più invasiva con il suo portato di onori e subordinazione, di inclusione ed esclusione. Il movimento zapatista è assunto, in tale ottica, come l'esperienza meglio delineata di un

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² Ivi, p.42.

⁶⁴³ Cfr. A. Giddens, *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia* (1998), Prefazione di Romano Prodi, il Saggiatore, Milano, 1999.

simile affrancamento, di una ribellione che coinvolga l'umanità – non di una rivoluzione che si rivolga agli sfruttati intesi come classe –, destinata a invertire le sorti della terra mediante la conquista del potere in un solo stato⁶⁴⁴.

Prospettiva che in nome del riscatto degli esclusi, in nome della diffidenza verso un massimalismo giuridico governato da una logica tutta racchiusa entro lo schema della società del capitalismo postnazionale, indirettamente richiama il radicalismo di Ferrajoli. La sua posizione sui diritti fondamentali, illustrata nel capitolo primo, segnala la perplessità del giurista nei confronti della legittima applicabilità dei diritti garantiti dallo status di cittadino capace di agire in un contesto angustamente nazionale.

La parallela crisi dello Stato nazionale e della sua sovranità rende anacronistica la tentazione di rispolverare l'“evoluzionismo” marshalliano, indebolendo il concetto di cittadinanza qualora esso ignori la dislocazione della sovranità anche dei paesi più forti. La crescita delle interdipendenze tra stati, della quale – facciamo per inciso notare – si inaspriscono le contraddizioni nella misura in cui continua ad approfondirsi il solco che divide il Nord dal Sud del globo, rischia di prestarsi a fondare, ben più che una teoria della democrazia basata sull'espansione dei diritti, un'idea regressiva e nei tempi lunghi della democrazia in paesi isolati, o meglio nei ricchi paesi dell'Occidente, a prezzo della non-democrazia nel resto del mondo⁶⁴⁵. Di quella crescita esponenziale della fame e della disperazione che contribuisce notevolmente a irrobustire i vasi migratori, nei cui confronti si reagisce mutuando la logica della divisione tra “noi” e “loro” descritta per le città, sviluppando la sindrome securitaria del *law and order*. Ripiegamento verso dimensioni “comunitarie”, alla ricerca di tradizioni e simboli rassicuranti che finisce per travolgere, coinvolgendoli epidermicamente e spesso in modo irri esso, proprio le vittime del fascismo sociale, le sottoclassi a cui sono

⁶⁴⁴ Cfr. B. De Sousa Santos, *Può il diritto essere emancipatorio?*, cit., pp.47-54.

⁶⁴⁵ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., p.19.

destinati i messaggi antipolitici, favorendo una cieca avversione verso i *rentiers*⁶⁴⁶ della politica, alla ricerca di chiusure tribali in una società che sembra perdere i propri tratti somatici. Anzi, è proprio la società come vivere umano associato prodotto (e contenuto) da meccanismi politico-economici che si dissolve dal campo visivo di questi individui, che finiscono talvolta per elevare l'anomia dello stato ferino di guerra di tutti contro tutti, al quale sono ridotti, a inevitabile condotta di vita. In fondo, quel che probabilmente fa difetto alle teorie volte ad adottare paradigmi ermeneutici dei complessi alfabeti della mondializzazione consiste nel ricorrere a dimensioni entro la quale sfumano le divaricazioni che si aprono in contesti sociali più ridotti, come la città, figura delle contraddizioni del secolo presente.

Cittadinanza: dallo Stato alla Cosmopolis alla Città

La nostalgia di ambienti comunitari in cui vigano leggi pre-politiche, testimonia di un'insoddisfazione del punto di arrivo delle nostre società. Ulrich Beck risulta da anni tra i più originali *maîtres a penser* di azioni e comportamenti alternativi dei cittadini dei paesi occidentali, che si dispieghino a partire dalla consapevolezza che il "politico" non risiede esclusivamente nel sistema politico⁶⁴⁷.

Nello stato-nazione non solamente il concetto del politico non prevede una netta distinzione tra politica e non politica, ma la stessa disintegrazione di alcuni poteri istituzionali non intacca che marginalmente l'agire, il discutere, l'unire, il separare che si verificano negli ambienti scientifici, nei laboratori tecnici e nella vita privata. Tutto ciò si svolge autonomamente dalle norme legittimate della politica formale: non vi è alcuna organizzazione partitica, alcun mandato. È la *subpolitica* (o politica dei sottosistemi), composta da

⁶⁴⁶ Sul tema si legga A. Mastropaolo, *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, l'ancora del mediterraneo, Napoli, 2000, particolarmente pp.29-39.

⁶⁴⁷ Cfr. U. Beck, *La società globale del rischio*, cit.

ambiti all'interno dei quali il politico vero si manifesta, modificato e generalizzato, dopo essere scomparso dall'agone elettorale e parlamentare. Nuove opportunità di azione alternativa si schiudono sotto la pressione di un mutamento delle sfide e delle convinzioni di fondo. Esse rimangono talvolta acerbe, proprio perché il politico, nel momento della sua fuoriuscita dall'ambito istituzionale canonico, si presenta sotto forme ancora da comprendere e sviluppare appieno⁶⁴⁸.

Tale impalpabilità costituisce ancora un limite, un impedimento a un'azione consapevole dei membri della società coinvolti a vario titolo nei sottosistemi costituenti la subpolitica. Beck non distorce questo dato, anzi evidenzia le immense contraddizioni di un'epoca che potrebbe scoraggiare comportamenti innovativi, anche qualora si facesse largo la responsabile consapevolezza che alcune sensibilità nuove, come l'ecologismo, sublimano idee che dovrebbero polarizzare il processo tecno-economico, altrimenti declinato secondo il consenso impresso per decenni allo "sviluppatismo" industriale e al quale continuano a riferirsi pigramente e per rendita di posizione i settori meno innovativi della politica.

Non si sta aprendo un'era di speranza, perché la modernizzazione riessiva è l'età dell'ambivalenza, del rischio atomico su scala globale, ma anche del rischio costituito dall'inquinamento, che minaccia disastri di portata incontrollabile. Si fa pertanto stringente la necessità di reinventare le nostre istituzioni e di approntare innovativi modi di gestione della politica in sedi sociali che finora erano state considerate impolitiche⁶⁴⁹.

La miscela di rischio e ampliamento delle conoscenze, dell'inconsapevolezza e della riessività costituisce il substrato dell'*incertezza prodotta*, che si addiziona a quella di cui l'uomo è pregno in quanto essere indifeso davanti al futuro. Il concetto di rischio associato alla *Risikogesellschaft* e alle incertezze prodotte

⁶⁴⁸ Ivi, pp.107-125, in particolare p.107.

⁶⁴⁹ Ivi, p.109.

si riferisce a una particolare sintesi di sapere e inconsapevolezza. È la ripresa in chiave aggiornata del “so di non sapere”: quanto più la conoscenza si amplia e approfondisce, tanto più si originano nuovi rischi, legati al venir meno delle basi gnoseologiche sulle quali si fonda il mondo in cui viviamo. E i rischi forniscono indizi solo su che cosa evitare, non su quello che è più opportuno⁶⁵⁰.

L’idea di società globale del rischio si connota per la specificità in un mondo nel quale si perde ogni netta distinzione tra natura e cultura. La gabbia d’acciaio della modernità si apre e spiega le ali l’utopia di un’altra modernità, di una modernità responsabile, di molte modernità da inventare e sperimentare in zone diverse del pianeta⁶⁵¹.

Anthony Giddens ha elaborato una mediazione della “sicurezza antropologica” nei sistemi astratti di socializzazione di massa, volta a trasformare la fiducia post-tradizionale in *fiducia attiva*, differente dal dovere e invece descrivibile secondo le caratteristiche dell’uguaglianza, della discorsività, della reciprocità e della convalidazione. Tale fiducia attiva diventa patrimonio del *cittadino riflessivo*, al cui cerchio visivo e al cui raggio d’azione devono essere riadattate l’autonomia e la responsabilità individuali⁶⁵².

Intento quasi programmatico che, nonostante l’attenzione dedicata alla povertà e ai disagi a essa connessi⁶⁵³, si focalizza sugli abitanti dei paesi nei quali sussistono condizioni materiali e morali che replichino quelle dell’Occidente al quale il sociologo britannico pensa.

Beck, invece, cerca di affrancarsi dal gorgo dei riferimenti proprio mediante il largo impiego della categoria di “rischio”. Le sue conseguenze uniscono più che mai, in un destino comune,

⁶⁵⁰ Ivi, pp.158-159.

⁶⁵¹ Ivi, p.166.

⁶⁵² Cfr. A. Giddens, *Rischio, fiducia, riflessività*, in U. Beck - A. Giddens - S. Lash, *Modernizzazione riflessiva*, cit., pp.251-264

⁶⁵³ Si rimanda, per esempio, ad A. Giddens, *Oltre la destra e la sinistra* (1994), il Mulino, Bologna, 1997, pp.215-242.

tutto il pianeta, anche se la “cultura del rischio” rimane patrimonio variamente tutelato da territorio a territorio. Ma è soltanto percependo quali e quante contraddizioni pullulino nella società del rischio, che assume una morfologia almeno minimamente definita la possibilità di uno sviluppo del diritto e delle regolamentazioni sulla tutela dell’ambiente che rigetti gli approcci di coloro i quali negano lo status di “quasi-soggetti” ai pericoli, appigliandosi alla necessità di dotare ogni conoscenza sui rischi ambientali con dati incontrovertibili, paravento per disastri che favoriscono il profilarsi delle minacce secondo cui “il peggio deve ancora venire”⁶⁵⁴.

Naturalmente al Nord del pianeta è accollata una responsabilità maggiore, proporzionale allo sfruttamento insostenibile di tutte le risorse naturali, e soprattutto di quelle non rinnovabili. Ma l’effettiva mondializzazione di un dibattito che sia in grado di svincolarsi dai quadri giuridici ed epistemologici entro cui è solito essere condotto, consentirebbe di compiere un significativo passo verso l’abrogazione della prima legge dei rischi ambientali, quella in base alla quale l’*inquinamento segue i poveri*⁶⁵⁵. La condivisione del rischio, cioè, imporrebbe un’assunzione di responsabilità che, a sua volta, implicherebbe la delimitazione di confini inediti relativi a comunità territoriali del rischio aperte verso l’esterno, nelle quali ogni arroccamento suggerito dall’utilizzo di questo termine sarebbe anacronistico, improponibile, anche perché la socializzazione del rischio è distribuita senza riguardo ai generi o alle generazioni. Rappresenterebbero gli assi portanti di “partiti” mondiali che si ritroverebbero allora, volenti o nolenti, a dover proporre programmi alternativi alle policies perseguite in ambito nazionale, e dal respiro globale, caratterizzandosi come delle inedite “multinazionali”⁶⁵⁶.

La “cittadinanza del mondo” alla quale pensa Beck, sulla scia di Kant, nella sua evidente e dichiarata visuale cosmopolitica non deve confondersi con la nascita di una classe manageriale planetaria,

⁶⁵⁴ Ivi, p.269.

⁶⁵⁵ Cfr. U. Beck, *La società globale del rischio*, cit., p.15.

⁶⁵⁶ Ivi, p.27.

con eccessiva frequenza considerata fenomeno esaustivamente adatto a dare conto della globalizzazione dei capitali. La subpolitica, invece, ricorrendo in ogni società, ancorché con peculiarità proprie, costituisce una piattaforma sistemica sostanzialmente universale, sulla quale poter costruire un'esperienza di cittadinanza meglio focalizzata sulle aspirazioni e le esigenze degli uomini e delle donne del ventunesimo secolo, per i quali viene perorato il passaggio allo status di cittadini *per* il mondo, intimamente uniti da una sorte comune, rappresentanti della società civile o protagonisti di originali forme politiche di concertazione globali orizzontali, adamantinamente pattizie, per mezzo delle quali concorrere a decidere, senza che il dissenso venga cloroformizzato, non ultimativamente sull'umano, ma *per l'umano*.

Il taglio "sistemico" conferito alla prassi subpolitica ripropone una separatezza che il neo-marxismo di Hardt e Negri contesta attraverso la categoria individual-collettiva di *moltitudine*. Concetto spinoziano adoperato in numerose opere e, negli anni più recenti, dapprima evocato fuggevolmente in *Impero*⁶⁵⁷; successivamente, in risposta al rilievo di Zolo per la mancanza di una sua definizione analitica, esplicitato da Negri *come lessico polemico nei confronti di popolo, massa, classe e come potenza politica sui generis*⁶⁵⁸. Infine ampiamente sviluppato in *Moltitudine*, caratterizzando la multitudine, per la sua apertura e inclusività, come molteplicità di singolarità irriducibile a un'unità rappresentativa, protagonista della sfida di una pluralità sociale «in grado di comunicare e di agire in comune conservando le proprie differenze interne»⁶⁵⁹.

Moltitudine capace di creare relazioni sociali in comune, utilizzando la possibilità per i subordinati di autonomizzarsi dal

⁶⁵⁷ Cfr. M. Hardt – A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione* (2000), Rizzoli, Milano, 2002, pp.364-382.

⁶⁵⁸ Cfr. D. Zolo – A. Negri, *Globalizzati di tutto il mondo scegliete: Kant o Foucault?* (dialogo tra), «Reset», n.73, Settembre-Ottobre 2002, pp.8-19, rif. p.17.

⁶⁵⁹ M. Hardt – A. Negri, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale* (2004), Rizzoli, Milano, 2004, p.12.

monopolio creatore dei contenitori socio-politici detenuto a lungo dallo Stato, insinuandosi tra le pieghe del ricatto compendiato, attraverso l'esercizio di una sovranità legittima, nella garanzia della sicurezza, pena l'abbandono nell'anarchia⁶⁶⁰.

L'esempio del cervello, il cui funzionamento è reso possibile da uno sciame di neuroni che agiscono di concerto⁶⁶¹, tenta di traslocare sul versante fisiologico una concretizzazione nella sua completezza inafferrabile, istanze di innovazione rivoluzionaria, quanto meno nel senso di conseguenza di una *rottura*, che ispiri relazioni affettive, cooperative e comunicative nel cui processo di formazione sia rinvenibile un'organizzazione democratica alternativa. *Ab-soluta* dalle forme strutturali dell'autorità, che muova dal basso per erodere il potenziale di violenza del biopotere⁶⁶². Intenzionata dunque, mediante la tessitura di un impianto dislocato a rete, a fondarsi sul *comune*, che non richiede alcuna unificazione, né alcuna subordinazione tra le differenze, perché consapevole di non poter mai vederle conuire in un'identità e indisposta a lasciarsi ammanettare entro una sintesi che sterilizzerebbe la creatività. Agendo in comune, le singolarità formano una soggettività coordinata politicamente e prodotta dalla moltitudine, la cui decisione fondamentale consiste nella creazione di una nuova stirpe, di un'umanità rinnovata, in accordo con lo slogan dei movimenti no e new global: "un altro mondo è possibile"⁶⁶³.

La longitudinalità reticolare propugnata da Hardt e Negri muove dall'obiettivo della distruzione della sovranità, sollecitando precettivamente un'interazione cooperativa che in Beck trasmette la sensazione di rimanere claustrofobicamente racchiusa entro sottosistemi i cui interscambi, pur auspicati, si perfezionano mediante il ricorso a uno schematismo aristocratico. Il riformismo politico del sociologo tedesco, al pari di quello giddensiano, malgrado il tentativo di evidenziare l'inevitabile correlazione tra

⁶⁶¹ Ivi, p.387.

⁶⁶² Ivi, p.388.

⁶⁶³ Ivi, p.408.

tutti i componenti dell'umanità, a causa del giogo loro imposto dal rischio, ipotizza cambiamenti *settoriali*, da produrre con modalità deliberative più trasparenti di quelle realizzabili mediante gli attrezzi della democrazia rappresentativa. Ciononostante, non viene chiarito come i cittadini, dopo quest'intensa esperienza di coinvolgimento partecipativo, possano mantenere un effettivo protagonismo nel momento in cui i mutamenti intervenuti nelle varie sfere, incrociandosi, sono deputati a demarcare la morfologia del nuovo. La logica sistemica favorisce sintesi che vengono rimesse in circolo attraverso il confronto con le trasformazioni accadute altrove, dalla necessità di una cittadinanza universale definita contrattualmente alla quale Hardt e Negri si sottraggono argomentando la crisi del diritto e quindi l'improponibilità di soluzioni contrattuali alle cui spalle vi sia un potere costituente. Ma un processo costituente di natura costituzionale non viene rigettato semplicemente in nome dell'assenza dei suoi elementi tradizionali. Il potere costituente come paradigma del politico, metafisicamente qualificato dalla necessità, occulta una strategia di opposizione del comando alla potenza. È lo schermo opaco sovrapposto alla permanenza del politico vero, che non si appaga e non si riconosce nel carattere decisivo della forza fisica, ma che al contrario considera tale dominio sempre e instancabilmente minato dal *sabotaggio costituente* della moltitudine⁶⁶⁴.

Oggi sta emergendo, forse per la prima volta, la possibilità di una democrazia globale (il "progetto" della moltitudine). Tale possibilità è però oscurata e minacciata da una concretezza di portata mondiale che sembra ormai permanente: è la guerra globale⁶⁶⁵, che tende a diventare *assoluta*, ad assumere una dimensione ontologica⁶⁶⁶.

Lo «stato di guerra contemporaneo» è costituente, ma non

⁶⁶³ Ivi, p.409.

⁶⁶⁴ Cfr. A. Negri, *Il potere costituente*, cit., p.411.

⁶⁶⁵ Cfr. M. Hardt – A. Negri, *Moltitudine*, cit., p.9.

⁶⁶⁶ Ivi, pp.36-37.

come quello esercitato con le rivoluzioni dell'età moderna. Quelle erano fondative perché destabilizzavano ordini aviti e imponevano dall'esterno nuovi codici giuridici e nuove forme di vita. Il con itto globale riproduce e regola l'*ordine costituito*, crea diritto e giurisdizione dall'interno, esercitando un potere riordinante e regolativo che soffoca quello costituente⁶⁶⁷.

La Quarta guerra mondiale, che sta caratterizzando la nostra epoca⁶⁶⁸, non è uno strumento nelle mani del potere politico, che ne fa uso solamente in determinate circostanze, ma diventa essa stessa – in misura sempre maggiore – il fondamento del sistema politico.

La guerra si erge a forma ordinaria dell'esercizio del potere: la relazione moderna tra politica e guerra è radicalmente invertita. Si assiste a uno spostamento che si ri ette nei dispositivi di legittimazione della violenza impiegati dai poteri sovrani⁶⁶⁹. La crisi del potere costituente nella coniugazione settecentesca raggiunge l'apice, perché il politico segue, non più precede, la violenza, e si riduce a negoziato morale intavolato sui risultati delle distruzioni inferte alla controparte.

Prospettiva turbolenta che si distanzia dall'approccio neo-istituzionalista alla Daniele Archibugi, il cui limite risiede nell'individuare una chiave di svolta democratica per il globo in istituzioni sovranazionali la cui logica regolativa può rimanere intrappolata entro la tela della concezione occidentale del diritto. La sua proposta di *politica democratica globale*, redatta con David Held⁶⁷⁰, offre senza dubbio suggestioni dalle quali sarebbe errato tenersi lontani, tanto più che il cosmopolitismo viene depurato dalla stortura prodottasi nei secoli, che ha incrinato il significato originario del termine in direzione della convergenza di tutte le popolazioni

⁶⁶⁷ Ivi, p.41.

⁶⁶⁸ Ivi, p.57.

⁶⁶⁹ Ivi, p.393.

⁶⁷⁰ Cfr. D. Archibugi – D. Held (a cura di), *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995; ma anche D. Held, *Modelli di democrazia* (1996²), il Mulino, Bologna, 1997², pp.482-490.

verso la migliore forma di civilizzazione⁶⁷¹.

Il cosmopolitismo sostenuto è molto attento alla relazione reale e potenziale tra società civile e sfera politica, perché riconosce i movimenti sociali e le organizzazioni non governative come componenti fondamentali della democrazia globale. Proprio per tale ragione, contemporaneamente ritiene che, in assenza di procedure formalizzate di decisione e controllo, anche i movimenti sociali mossi dalle più nobili intenzioni possano rivelarsi emarginanti e gerarchici. Risulta evidente l'intenzione di battersi per la cittadinanza, non per l'umanità, proponendo istituzioni politiche composite in nome della cittadinanza come status, non semplicemente come valore simbolico o morale. Risalta anche una caratterizzazione artificiale della globalizzazione, la cui natura "umana" differenzia il ramo democratico del cosmopolitismo da quello liberale e dalle sue evoluzioni neo-liberali, fedeli all'idea di un'autoregolazione permessa dall'intervento di una "mano invisibile"⁶⁷². Il cosmopolitismo di Archibugi e Held «poggia sul presupposto che siccome la società civile è priva della generalità della cittadinanza, essa ritornerà a uno "stato di natura" in cui la libertà si potenzia a spese dell'uguaglianza e il potere economico a spese della giustizia se la sfera politica non interviene»⁶⁷³.

Presupposti che lo distinguono dall'internazionalismo, che viene scandagliato secondo la coniugazione benthamiana di una società basata su governi pienamente democratici al loro interno, condizione forse necessaria ma non sufficiente per un globo democratico. Da qui la convinzione che sia indispensabile aggiungere ulteriori livelli di rappresentanza politica a quelli già esistenti, in modo da prosciugare il pretesto fino a oggi più utilizzato

⁶⁷¹ Cfr. D. Archibugi, *Demos and Cosmopolis*, «New Left Review», n.13, January-February 2002, pp.24-38, rif. p.25.

⁶⁷² Una genealogia del cosmopolitismo è offerta da N. Urbinati, *La democrazia cosmopolitica può essere democratica?*, in R. Finelli – F. Fistetti – F. R. Recchia Luciani – P. Di Vittorio (a cura di), *Globalizzazione e diritti futuri*, cit., pp.305-326, particolarmente p.306.

⁶⁷³ Ivi, p.307.

dagli Stati per giustificare l'abuso del proprio potere coercitivo: la minaccia esterna.

L'orizzonte cosmopolita enfatizza il carattere deliberativo della democrazia e si propone di creare uno status politico di cittadinanza mondiale indipendente dalla mediazione degli Stati. Tuttavia, poiché l'autodeterminazione democratica non può esistere senza la dialettica "dentro"-fuori", Held e Archibugi immaginano che i cittadini vengano rappresentati in un Parlamento mondiale, di rafforzare il Consiglio di Sicurezza dell'ONU in maniera da trasformarlo in un effettivo organo esecutivo e, soprattutto, propongono la creazione di una forza di pace civile e militare a disposizione del Consiglio⁶⁷⁴.

Nonostante le dichiarazioni avverse al superamento degli Stati-nazione, il loro ordine cosmopolitico finisce per mostrare le caratteristiche di una sovranità di stampo statale che lascia interdetti, se solo si tiene presente che dette proposte nascono da una severa critica della forma-Stato⁶⁷⁵. L'immagine proiettata da Archibugi suggerisce che sia il legame tra democrazia e "interessi nazionali" a debilitare la democrazia, corrotta da vizi "parlamentaristici" amplificati in misura direttamente proporzionale alla sua estensione territoriale, cosicché si rivoltava in contraddizione palese il trasferimento di una rappresentanza veicolata dai partiti a livello di un super-Stato planetario⁶⁷⁶.

Le incertezze che affliggono il pensiero alla ricerca di strategie democratizzanti globali non devono inibire la previsione per l'esterno di innovazioni rispetto ai bilanciamenti procedurali che stancamente cercano di armonizzare i regimi demo-liberali all'interno. Anche nel caso dell'Unione Europea, che passeremo

⁶⁷⁴ Su tali proposte cfr. D. Held, *Democracy and the Global Order*, in D. Archibugi – D. Held – M. Köhler, *Re-imagining Political Community: studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp.267-287.

⁶⁷⁵ Assai penetranti sono i rilievi di N. Urbinati, *La democrazia cosmopolitica può essere democratica?*, cit., p.316.

⁶⁷⁶ Ivi, p.320.

dettagliatamente in rassegna in un apposito paragrafo, quando si affronta lo spinoso tema del deficit democratico, si conviene che esso andrebbe colmato agendo tanto sul pilastro del demos quanto su quello costituzionale. Incominciare da quest'ultimo è sicuramente più agevole, ma l'obiettivo non può rimanere una composizione ideale delle Carte fondamentali nazionali. Va compiuto un salto qualitativo che consenta di tamponare le falle generate dall'asincrona diffusione di elementi unificanti che rendano a tutti accettabile un assetto planetario senza forzature verticali, politeista, policentrico. E, comunque, il vecchio continente può costituire, per chi lo abita, la sfera entro cui volgere in intento positivo la constatazione della parzialità delle conquiste raggiunte, adoperandosi per spingere sempre più in avanti lo sviluppo umano, ripensando l'integrazione a partire dalle appartenenze, che non significa negare l'esistenza e l'incidenza delle identità⁶⁷⁷, ma creare una regione che sviluppi un modo autonomo di leggere il mondo.

Nella difficoltà ripetutamente messa in risalto di accedere a un compiuto assetto federale, muovere da una rivalutazione della cittadinanza entro livelli di appartenenza maggiormente circoscritti appare indispensabile premessa, più ancora che per puntare non mediatamente a una cittadinanza universale, per riprendere a tessere la trama che oggi appare squarciata dalla scissione tra *individuo* e *cittadino*. Essa, già intravista da Tocqueville, sempre più di rado si risolve a favore del secondo, indisposto a recitare pienamente il proprio ruolo partecipativo per il bene comune⁶⁷⁸.

Caricare la nozione di cittadinanza della centralità assoluta che le deriverebbe da un'intrinseca capacità di connettere il tema del funzionamento delle istituzioni democratiche a quello della qualità della vita e, soprattutto, alla possibilità di associare in una prospettiva unitaria l'universalismo dei diritti soggettivi con il particolarismo delle ragioni del volontariato in un gruppo

⁶⁷⁸ Si veda G. Cotturri, *Potere sussidiario*, cit., pp.76 e 99.

⁶⁷⁸ Cfr. A. De Tocqueville, *La democrazia in America* (1851), Libro Terzo, Parte seconda, Capp.IV-V, Rizzoli, Milano, 1999, pp.519-522 e 523-526.

politico, appare un'attribuzione di responsabilità eccessiva. Ma è mediante la cittadinanza che il singolo viene correlato a un interesse generale, pur mantenendo intatte le proprie potenzialità, nel senso di convivenza regolata a molteplici livelli tra pluralità di differenti il cui canovaccio relazionale non sia inchiodato a precetti capitalistici. Ed è probabilmente il pieno godimento dei diritti di cittadinanza – liberati dal cappio di un fondamento giuridico serrato in una versione organica del diritto (costituzionale) nazionale che di volta in volta li enumera e li garantisce⁶⁷⁹ – che è possibile, implementandone i contenuti per sfuggire ai processi di estraniamento e disaggregazione, indicare la strada che li separa dai diritti dell'uomo, già riconosciuti nella Dichiarazione Universale del 1948, ma molto raramente garantiti e, dunque, neppure in grado di proiettare il cittadino nella silhouette di *cosmopolita*.

La *cittadinanza attiva* si pone come efficace strategia di arricchimento delle istituzioni politiche e delle loro più comuni agenzie. Essa è un legame sociale, anteriore e preliminare alla buona organizzazione del sistema. È un dono che molti fanno del loro tempo, delle loro migliori energie, affinché la vita comune migliori. Cotturri lo ha spiegato con esemplare chiarezza in un libello rivolto ai ragazzi⁶⁸⁰. La cittadinanza attiva interviene non in totale sostituzione ma «in aggiunta», orientando e qualificando l'azione pubblica, che in tal modo risulta più efficace per il combinarsi di una responsabilità istituzionale e una responsabilità socialmente diffusa⁶⁸¹.

Essa rappresenta anche uno sforzo concreto e costante di migliorare la comunicazione in società complesse, favorendo l'adozione di un linguaggio antiautoritario più vicino alla sensibilità dei governati. Con la cittadinanza attiva si rinsalda un depotenziamento della contrapposizione tra società e comunità ricordata in precedenza. Lo spaesamento provocato da alcuni portati sociali ed economici

⁶⁷⁹ Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.237.

⁶⁸⁰ G. Cotturri, *La cittadinanza attiva. Democrazia e riforma della politica*, Le domande dei giovani a cura di Paola Springhetti, Fivol, Roma, 1998, p.28.

⁶⁸¹ Ivi, p.30.

della globalizzazione ha prodotto un'idealizzazione leggendaria di contesti sociali ristretti, feudali e contadini, entro i quali poter arrestare il cambiamento e i fantasmi della solitudine mediante un'organizzazione comunitaria dell'esistenza, a tutela della quale erigere barriere contro il rischio di meticciano, ossia di un confronto necessariamente elaborato con concessioni culturali da entrambe le parti. Prospettive, sia quella di una tendenza all'organizzazione e alla stesura di teorie "comunitariste", sia quella di blindature etniche ed economiche, di accomodamento sul proprio benessere, che, presenti già da anni negli Stati Uniti, sono state recepite in Italia e in Francia dalla *nouvelle droite*⁶⁸², accompagnandole con la proposta di una loro biforcazione, attraverso la teorizzazione di un contrasto incolmabile tra *liberals* e *communitarians*, orizzonte di polarizzazione delle culture politiche ancora agglutinate entro le macrocategorie di "destra" e "sinistra"⁶⁸³.

La cittadinanza politica intende sfidare gli uomini ai quali si rivolge contribuendo a rendere chiaro che le società contemporanee non si reggono, se non trovano il modo di sviluppare nel loro seno spirito di comunità. Tale ethos, però, strappato a un destino di mitizzazione, di proiezioni fantastiche entro luoghi senza connotati fisici ben visibili, viene accostato in primis alla città, la dimensione primaria della socializzazione civica e politica. Essa ritorna centrale, intrecciando la concretezza di tutto quel che contribuisce a formarla, come metafora di una contemporaneità fatta di interscambi culturali favoriti dalle maggiori possibilità rispetto al passato di spostarsi e dall'elezione dei paesi occidentali a magnificato Eden nel quale milioni di individui cercano di ricostruire l'esistenza negata nei paese nati, scossi da guerre e sfiancati dalla povertà.

Le città come crocevia di tutte queste intenzioni definiscono uno spazio sociale, un perimetro della convivenza, dove risulta meta quanto più possibile condivisa lottare per significati sempre

⁶⁸² Sui cui approdi cfr. F. Germinario, *La destra degli dei. Alain de Benoist e la cultura politica della Nouvelle droite*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002.

⁶⁸³ Cfr. M. Veneziani, *Comunitari o liberal*, cit.

progressivi al bisogno di stare insieme⁶⁸⁴.

Si tratta di un'esigenza che rimanda alla natura dell'uomo stesso e che a fronte di città che si espandono a mosaico, perdendo un centro ben definito (la piazza), che affogano in dimensioni crescenti, ha stimolato un impegno lungamente sopito, una rinnovata "cura" per le stesse. Non meramente in termini di interventi a favore della viabilità e della riduzione dell'inquinamento atmosferico, ma in direzione di una convivenza pacifica sotto la pressione esercitata dal multiculturalismo, che oggi rende il contesto urbano un laboratorio di politiche a favore delle minoranze sulle quali poi invitare lo Stato a confrontarsi.

La cittadinanza attiva è concepita come una modalità per inoculare un senso civico che possa trasformare la comunità in un vitale tessuto connettivo ricco di *capitale sociale*. La celebre ricerca condotta da Robert Putnam a cavallo degli anni Ottanta e Novanta sul rendimento delle istituzioni regionali in Italia ebbe il merito di richiamare l'attenzione politica e scientifica sul ruolo del contesto sociale, sebbene tradisse i limiti di un approccio determinista, portato a sottovalutare l'autonomia della sfera istituzionale e il ruolo strategico degli attori, in tal modo fallendo nel dare conto della multidimensionalità del mutamento socio-politico⁶⁸⁵.

Le sue tesi, semplici e nette, possono essere sintetizzate nella maniera seguente: le riforme legislative e amministrative producono reale innovazione politica e prassi di "buon governo" solamente laddove le condizioni sociali sono tali da non disperdere i semi gettati dalle nuove procedure istituzionali. Nell'astrattezza di tale

⁶⁸⁴ Cfr. G. Cotturri, *La cittadinanza attiva*, cit., p.46.

⁶⁸⁵ L'opera di Putnam alla quale si rinvia è *La tradizione civica nelle regioni italiane* (1993), Mondadori, Milano, 1993. Riferimenti e commenti alla ricerca sono rinvenibili nello studio coordinato da Catanzaro, Piselli, Ramella e Trigilia sul rinnovamento dei Comuni italiani dopo l'approvazione della legge n.81 del 1993 e successive modifiche, che introdusse l'elezione diretta del Sindaco nelle realtà con popolazione superiore ai quindicimila abitanti. In particolare, cfr. F. Piselli – F. Ramella, *Introduzione*, in AA.VV., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, il Mulino, Bologna, 2002, pp.7-44, particolarmente pp.13-17.

impianto si disperdono tuttavia rilevamenti analitici che segnalino ed evidenzino quanto in alcune aree geografiche, come il Mezzogiorno d'Italia, permangano circuiti politici di aggregazione del consenso eccessivamente condizionati dal gioco degli interessi particolari (economici e familistici) e dalla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso che, tanto nel recente passato quanto nel presente, costituiscono ostacoli di non poco rilievo sia per la produzione di beni pubblici da parte degli amministratori locali, sia, direttamente e indirettamente, per la promozione di politiche di sviluppo economico.

La cittadinanza attiva, rinunciando a tentazioni pan-istituzionaliste, non sottovaluta il contesto entro il quale articolare le proprie iniziative, ma persegue l'ambizioso obiettivo di contribuire a forgiare l'*homo civicus*, che, a partire dalla consapevolezza della propria umanità, sia erasmianamente pervaso da una ragionevole follia: apportare il proprio contributo alla tutela e alla cura dei beni e dei luoghi pubblici, sottraendoli all'infausto diventare discariche degli interessi privati e dell'utilitarismo dell'*homo emptor*⁶⁸⁶.

Andando così oltre la prospettiva dell'associazionismo, della sua capacità di diffondere tra i partecipanti il sentimento della cooperazione, della solidarietà e dell'impegno civile⁶⁸⁷. Rinsaldando cioè l'ordito lasco della convivenza, per trascendere il ruolo di pedina che confermi lo schema sostanzialmente discendente che innerva le conclusioni del docente americano, ma al fine di rimettere in moto un attivismo civico che diventi fucina di cittadine e cittadini pronti a trasferire il tempo del proprio impegno anche nel gioco politico dell'amministrazione della cosa pubblica, con un contributo che spezzi il circolo vizioso di oligarchie la cui autoreferenzialità è spesso accentuata dalla ricerca di consulenze in comunità tematiche di studio affette da autismo. Gelosamente appiccate ad apparati concettuali attraverso i quali si perfeziona una perdita di contatto

⁶⁸⁶ Cfr. F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari, 2004, p.19.

⁶⁸⁷ Livello al quale sembra invece fermarsi R. Putnam, *op. cit.*, p.105.

con una realtà troppo diversa da quella che emerge artificiosamente dall'utilizzo di protesi di lettura desuete.

Will Kymlicka è stato autore di un libro, dalla diffusa risonanza in ambito scientifico, volto a mostrare la compatibilità dei diritti delle minoranze – siano esse costituite da gruppi svantaggiati (neri, donne, ecc.), da gruppi etnici (immigrati) o da minoranze nazionali – con i diritti civili e politici, affiancati nella macrocategoria dei *diritti liberali*. Studio con il quale si è assecondata la fondazione dei diritti delle nuove minoranze su quella che fino a non troppo tempo prima sarebbe apparsa al liberalismo occidentale un'eresia: l'*appartenenza di gruppo*. Ciò non li rende diritti collettivi, dunque esterni alla tradizione giuridico-politica liberale, ma semplicemente diritti “rinforzati”, tra l'altro neppure in contrasto, sia pure con la dovuta e indispensabile gradualità, con l'“integrazione” delle minoranze svantaggiate e di quelle etniche nella società maggioritaria⁶⁸⁸.

Certamente l'“integrazione”, lungi dal costituire un'alternativa all'assimilazionismo, porta a galla contraddizioni persino sotto il profilo giuridico, nel senso che i diritti di prima e seconda generazione si affievoliscono, laddove una minoranza se ne serve per negarli ad altri individui. Il caso appare insomma irto di contraddizioni, ma la sua corazza ispida non può alla fine favorire la conclusione che i diritti in oggetto siano incompatibili con quelli individuali precedentemente tutelati⁶⁸⁹. Semplicemente, la novità della loro applicazione evidenzia la complessità di un mondo sempre più ridimensionato dalla tecnologia delle telecomunicazioni,

⁶⁸⁸ Cfr. W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale* (1995), il Mulino, Bologna, 1999; ma anche, precedentemente all'uscita del libro menzionato nell'edizione italiana, Id., *Le sfide del multiculturalismo*, «il Mulino», n.2/1997, pp.199-217.

⁶⁸⁹ Come ha rilevato Jürgen Habermas, rispondendo in senso affermativo alla domanda circa la compatibilità della teoria dei diritti sottesa alle costituzioni contemporanee (individualistica) con le lotte di riconoscimento che sembrano ruotare attorno all'articolazione e affermazione di identità collettive. Cfr. J. Habermas, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. Habermas – C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, cit., pp.63-110, rif. pp.63-64.

ma sempre meno compatto e monocentrico in tutte le dimensioni costitutive dell'agire sociale. Pur se, in un'indagine di tenore sociologico, l'idea di società multiculturale risulta altamente problematica.

Se infatti assumiamo per "cultura", cercando di fondere la sua dimensione descrittivo-cognitiva e quella prescrittiva, un insieme di valori, norme, rappresentazioni e modelli di comportamento che guida l'agire sociale di un gruppo⁶⁹⁰, sarebbe doloso ignorare il con itto inevitabile su valori e norme *non negoziabili*. Questo, dinanzi al quale la tolleranza si risolve in un palliativo riferibile a un ristretto numero di situazioni, presuppone giocoforza una posizione asimmetrica nelle relazioni fra il sistema culturale della società che accoglie e quello dei migranti che vengono accolti.

Il profilo contemporaneo della cittadinanza, ormai destrutturato nella linearità marshalliana di coincidenza con la nazionalità, allenta la propria articolazione tra gli elementi dell'identità, dell'appartenenza e dei diritti, configurandosi come *prisma esploso*, del quale restano minuti frammenti⁶⁹¹.

La cittadinanza non tende più verso un assetto paradigmatico compiuto, quanto verso una serie di combinazioni parziali, nelle quali singole classi di diritti vengono erogate in relazione a esigenze specifiche, sganciate da ogni pretesa di universalismo⁶⁹². Il principio di nazionalità perde la propria capacità di presa, specialmente in quei contesti geopolitici nei quali attori politico-istituzionali sovranazionali hanno drenato e continuano a drenare prerogative di indirizzo politico che appartenevano in via esclusiva allo Stato-nazione.

Il caso dell'Europa comunitaria assume una veste esemplare, perché delinea un profilo post-nazionale della membership,

⁶⁹⁰ Cfr. F. Crespi, *Manuale di sociologia della cultura*, Laterza, Roma-Bari, 2003², p.4.

⁶⁹¹ "Prisma" proprio per indicare l'esigenza di andare oltre la canonica rappresentazione geometrica piana. Benché non ci persuadano alcune conclusioni, nondimeno meritevole di attenzione è il contributo di P. Russo, *La cittadinanza postmoderna*, «il Mulino», n.5/2004, pp.981-991, rif. p.983.

⁶⁹² Ivi, p.984.

mutando il classico discrimine tra *indigeno* e *straniero* in quello tra *comunitario* ed *extracomunitario*. Il principio di nazionalità si riduce a un grado secondario dell'appartenenza e ciò lo trasforma in un'arma difensiva e di rassicurazione delle opinioni pubbliche domestiche da parte dei governi nazionali, con una regressione che ne riporta in vita aspetti deteriori. Ma i processi di pluralizzazione e differenziazione culturale che gli impatti migratori impongono di studiare sortiscono un ulteriore effetto sulla cittadinanza: la ricollocazione di singoli diritti da una classe ad un'altra. Un tipico esempio concerne la libertà religiosa, per decenni configurata come diritto civile e oggi, in contesti sociali dalla variopinta composizione etnoculturale, frequentemente portata a trasformarsi in un *diritto culturale*, se non addirittura in un *diritto politico*. Diritto cioè inteso come fonte per una strategia di rivendicazione e mobilitazione per azioni di lobbying e raggiungimento di obiettivi puntuali⁶⁹³.

Cittadinanza: intermezzo

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente hanno evidenziato quanto possa rivelarsi utile la nozione di cittadinanza sotto tre aspetti:

1) perché consente di connettere il tema del funzionamento delle istituzioni democratiche a quello della "qualità" della vita pubblica in quanto effettivamente fruita dai cittadini. Permette cioè di guardare al sistema politico *ex parte populi*, privilegiando il duplice punto di vista della titolarità dei diritti (entitlement) e del loro godimento effettivo (endowment);

2) perché associa in una prospettiva unitaria l'universalismo dei diritti soggettivi con il particolarismo delle ragioni dell'appartenenza a un gruppo politico (o della esclusione da esso). Coinvolge quindi, e connette fra loro, sullo sfondo di una teoria

⁶⁹³ Ivi, p.990.

generale dei diritti soggettivi, problemi di identità collettiva oggi di particolare attualità in contesti segnati dal recupero dei valori etnico-nazionali;

3) in quanto permette di tematizzare le tensioni esistenti fra: a) la tutela dei diritti soggettivi garantita dallo Stato nazionale ai propri cittadini, a esclusione degli stranieri; b) la protezione delle minoranze etnico-culturali interne agli stati; c) il carattere espansivo e inclusivo dei diritti soggettivi; d) i processi di globalizzazione che fanno dipendere la fruizione effettiva di questi diritti dalla possibilità di una loro tutela internazionale⁶⁹⁴.

L'analisi condotta, pur senza pretese di esaustività (requisito per la cui ragionevole soddisfazione sul tema si renderebbe necessaria una trattazione dedicata), è stata concepita con l'intento di favorire l'avvicinamento alla cittadinanza europea, verso la quale ci volgiamo.

Cittadinanza europea

Istituita con il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel novembre 1993, è stata in seguito rafforzata con l'introduzione di un Capo V nella Carta dei diritti fondamentali (riservato appunto alla "Cittadinanza"), e da ultimo riservandole alcuni articoli nel Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa, a partire dal decimo, dove è rinvenibile un sunto dei principali diritti di cittadinanza.

L'art.I-10, par.1, riproduce il contenuto dell'art.17 TCE⁶⁹⁵ e per il resto enuncia i diritti dei cittadini precedentemente riconosciuti e disciplinati dagli artt.18-21 nelle relative modalità di esercizio: dalla circolazione e soggiorno al diritto di petizione dinanzi al Parlamento Europeo.

La sola disposizione del TCE non ripresa è l'art.22, che

⁶⁹⁴ Cfr. D. Zolo, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, cit., p.18.

⁶⁹⁵ «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

prevedeva un procedimento semplificato in deroga all'art.48 TUE per «adottare disposizioni intese a completare i diritti previsti nella presente parte». Il mancato richiamo si spiega con il fatto che il Trattato sulla Comunità risale a un periodo anteriore all'adozione della Carta dei diritti e alla sua successiva incorporazione nel testo costituzionale. Il che tuttavia accresce le perplessità, posto che le altre previsioni dedicate ai diritti di cittadinanza sono sopravvissute, con il risultato di diritti riconosciuti due volte (nell'art.I-10 del Trattato-Costituzione e nel Titolo V della Carta), o addirittura tre volte, come nei casi della libertà di circolazione (artt.I-4.1, I-10.2 e II-105.1 Cost.) e del principio di non discriminazione tra cittadini (artt.I-4.2, I-45, II-81 Cost.).

Potrebbero archiviarsi come inutili ma non dannose ripetizioni, se l'art.I-10, par.3, non aggiungesse che «tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dalla Costituzione e dalle disposizioni adottate per la sua applicazione», e se l'art.II-112.2 non prevedesse, corrispondentemente, che «i diritti riconosciuti dalla presente Carta e per i quali altre parti della Costituzione prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti ivi definiti».

Dunque le condizioni e i limiti di esercizio dei diritti di cittadinanza riconosciuti nella Parte I, Titolo II, non soggiacciono alle «clausole orizzontali» previste nella Carta dei diritti, bensì a quanto specificamente per essi disposto dalla Costituzione e dalle disposizioni attuative.

Ne derivano problemi tutt'altro che marginali, acuiti dall'art.I-9, par.1, secondo il quale «l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che costituisce la parte II [della Costituzione]».

L'opera di incorporazione della Carta non è stata per nulla agevole sul piano politico ed essa è stata concepita quale atto autonomo a sé stante, mantenendo perciò il proprio Preambolo, una propria coerenza interna e disposizioni generali per la sua interpretazione e applicazione (appunto le c.d. "clausole orizzontali").

In particolare, come hanno messo in luce Cesare Pinelli e Fiorenza Barazzoni⁶⁹⁶, la presenza di un doppio Preambolo, pur discendendo dall'articolazione stessa della Costituzione in quattro parti, non è la soluzione esteticamente più gradevole, né la più idonea ad agevolare il compito degli interpreti, anche se difficoltà concrete possono prospettarsi solamente di fronte a proposizioni fra loro antinomiche.

Una valutazione critica non ha mancato di suscitare la richiesta formulata nel Preambolo ai giudici di interpretare la Carta «alla luce» delle note esplicative del Praesidium. Richiesta cioè di dare la prevalenza all'intento del legislatore anche quando contrasti con il testo della Carta.

A parte la sua dubbia efficacia (essendo stata formulata in un Preambolo e non in un testo normativo), essa ha trascurato l'evoluzione della giurisprudenza delle corti nazionali e ancor più di quelle europee, che hanno progressivamente fondato la loro stessa identità sull'abbandono della deferenza passiva nei confronti della volontà del legislatore⁶⁹⁷.

Il Titolo V della Carta dei diritti consta di otto articoli (39-46; dal II-99 al II-106 nella "Costituzione"), le cui disposizioni contribuiscono ad arricchire diritti e tutele dei cittadini previste dal TCE. In particolare, è significativo che, con inversione parziale dell'ordine seguito nel Trattato sull'Unione, sia stata conferita una precedenza sistematica agli artt.39 e 40, che si occupano dei diritti politici di ogni cittadino europeo. Di tutti i diritti di cittadinanza, quelli previsti in tali articoli sono senz'altro i più significativi, soprattutto nella prospettiva di favorire «l'unione sempre più stretta» dei popoli europei (già Preambolo TCE e poi Preambolo Carta di Nizza).

Ed è sintomatico, come ha notato Marta Cartabia, che nell'art.39, par.2, sia consacrata ed elevata al rango di "diritto

⁶⁹⁶ Cfr. C. Pinelli – F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, cit., p.38.

⁶⁹⁷ Ivi, p.40.

fondamentale” la scelta di eleggere il PE a suffragio universale e diretto. Con tale disposizione, la Carta ha fatto propria, valorizzandola, una decisione risalente all’Atto relativo all’elezione dei rappresentanti dell’Assemblea a suffragio universale diretto, del 20 settembre 1976, che modificò l’art.190, par.1, TCE, alla quale venne in Italia data attuazione con la legge 24 gennaio 1979, n.18, che consentì l’elezione popolare degli eurodeputati a partire dalle consultazioni del 10 giugno di quell’anno⁶⁹⁸.

Più discutibile è invece sembrata, se non altro dal punto di vista logico-sistematico, la scelta di posporre la proclamazione dell’elezione a suffragio universale diretto del PE (par.2) al diritto di ogni cittadino di esercitare i diritti elettorali a essa relativi nello Stato di residenza, anche se diverso da quello di appartenenza: in tal modo, il riconoscimento del diritto di voto per le elezioni europee, implicito nell’opzione per il suffragio diretto del PE, si è ritrovato collocato dopo una disposizione che concerne le modalità d’esercizio del voto stesso, mentre sarebbe stato maggiormente coerente il contrario, come inizialmente previsto nelle bozze⁶⁹⁹.

La peculiarità della Carta dei diritti, soprattutto se collocata in una prospettiva comparata, ancorché non pienamente ortodossa, consiste nell’aver dedicato alla cittadinanza una preminenza inusuale, considerando che di essa ci si occupa semplicemente per indicare alcune modalità di acquisto o per vietare alcune cause di perdita della stessa⁷⁰⁰. Nel testo in oggetto, viceversa, è riscontrabile un catalogo dei diritti propri del cittadino, che concorre notevolmente a delineare garanzie che superano quelle contenute nel Bill of Rights statunitense e nei seguenti emendamenti costituzionali⁷⁰¹.

Nelle costituzioni contemporanee non mancano, in verità,

⁶⁹⁸ Cfr. M. Cartabia, *Artt.39-40*, in Raffaele Bifulco - Marta Cartabia - Alfonso Celotto (a cura di), *L’Europa dei diritti*, cit., pp.273-284, rif. p.273.

⁶⁹⁹ Ivi, p.274.

⁷⁰⁰ Per esempio, l’art.22 della Costituzione italiana afferma che nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici.

⁷⁰¹ Come ha polemicamente scritto J. Rifkin, *Il sogno europeo*, cit., p.216.

alcuni diritti fondamentali riferiti esclusivamente ai cittadini, e tra questi rientrano senza dubbio quelli politici. Ma significativo è che mentre negli ordinamenti costituzionali nazionali è la cittadinanza a determinare la titolarità dei diritti fondamentali, riservandone alcuni ai soli cittadini, nell'ordinamento comunitario è un'elencazione di diritti, divenuti fondamentali con la consacrazione nel testo della Carta di Nizza, che determina l'esistenza e i contenuti di una cittadinanza europea. Insomma: la cittadinanza è una sintesi di alcuni diritti. Però, dato il suo carattere aggiuntivo e mai sostitutivo di quelle nazionali, di cui adesso all'art.I-10.1 del Trattato-Costituzione, la definizione dei criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale, e quindi di quella europea, rimane nelle competenze degli Stati membri.

Gli articoli 39 e 40 proteggono diritti elettorali che costituiscono un completamento della libertà di circolazione e di soggiorno. Tale libertà nella concezione originaria della cittadinanza europea si pose come diritto fondamentale basilare dal quale derivano in senso discendente molti degli altri diritti a essa connessi.

Nel Trattato di Roma del 2004 il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dei paesi dell'Unione è stato incluso nell'art.I-10.2 lettera a), con un'anticipazione testualmente molto simile nell'art.I-4, par.1⁷⁰².

Entrambi gli articoli presuppongono la valorizzazione del legame di residenza, anche a scapito di quello della cittadinanza nazionale (il principio del "trattamento nazionale"⁷⁰³), ma con alcune differenze che ne divaricano le intenzioni rilevabili alla radice.

Pur rimanendo incomprensibile la ragione in base alla quale il cittadino abbia diritto di elettorato attivo e passivo soltanto in relazione alle *elezioni comunali* nello Stato membro in cui

⁷⁰² «La libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali e la libertà di stabilimento sono garantite dall'Unione ed al suo interno in conformità della Costituzione».

⁷⁰³ Al valore dell'istituzione della cittadinanza europea dedicò già negli anni passati numerosi interventi Vincenzo Lippolis, del quale si rinvia all'articolo *L'evoluzione istituzionale dell'Unione e i suoi riflessi sugli schieramenti politici*, «il Mulino», n.6/1998, pp.1004-1015, rif. p.1004.

risiede⁷⁰⁴, tale previsione vorrebbe risultare d'ausilio all'inserimento delle persone nei luoghi dove effettivamente hanno una dimora. Si tratterebbe, secondo le osservazioni di Ennio Triggiani, di un coraggioso sviluppo dell'istituto giuridico della cittadinanza, caratteristico del diritto internazionale, in ambito interstatale, con la tensione verso la costruzione di un'identità popolare europea dal basso, dalla realtà istituzionale più vicina ai cittadini. Nella lineare circolarità alla quale ci siamo riferiti precedentemente, che correla la Città allo Stato alla Cosmopolis, il Sindaco si erge, secondo il cattedratico italiano, a *primo organo di governo europeo*, anche nella misura in cui le disposizioni del Trattato di Roma ne adagiano la legittimazione elettorale sul traguardo di un *demos europeo*⁷⁰⁵.

Ambiziosa meta alla cui graduale configurazione la Cartabia collega invece l'attribuzione del diritto di voto e del diritto a candidarsi per le elezioni europee nello stato ospitante, anche se diverso da quello di origine, individuando in tale snodo la possibilità di incominciare a scalfire l'idea secondo cui il PE sia ancora un organo rappresentativo degli stati membri⁷⁰⁶.

È comunque l'elenco dei diritti previsti già al momento dell'approvazione della Carta a suscitare diffuse perplessità. Quello alla buona amministrazione (art.41), al pari del diritto di accesso e di ricorso al Mediatore europeo (art.43), non sembra poter dare

⁷⁰⁴ È certamente vero che il Comune risulta l'espressione istituzionale territoriale più vicina a chiunque sul suo territorio vi risieda, anche se per un lasso di tempo più ridotto di quello necessario per ottenere formale cittadinanza, ma è altresì indubitabile che le Regioni (o contee, stati, ecc.) risultino altrettanto decisive nei rapporti con Bruxelles e nell'erogazione di molti servizi. Ciò rende pertanto inspiegabile la mancata estensione del valore del legame di residenza.

⁷⁰⁵ Cfr. E. Triggiani, *Un Trattato per la futura "unità europea"*, cit., p.22.

⁷⁰⁶ Cfr. M. Cartabia, *Artt.39-40*, cit., p.278. Nonostante fosse sembrato, a una rapida ricognizione, che molti ordinamenti supremi degli stati membri costituissero terreni favorevoli al recepimento dei diritti elettorali del cittadino europeo basati sul criterio della residenza, all'epoca della ratifica del Trattato di Maastricht si dovettero modificare molte costituzioni, al fine di risolvere alcuni attriti sorti tra le norme interne, di rango supremo, e le disposizioni comunitarie che avevano attribuito ai cittadini residenti in uno stato diverso dal loro il diritto di voto e l'elettorato passivo nelle elezioni locali dello stato ospitante. Tradizionalmente i diritti di elettorato erano considerati *diritti politici* e, come tali, riservati unicamente ai cittadini. Ecco perché l'estensione della titolarità di tali diritti a un gruppo di "stranieri" richiese in molti ordinamenti nazionali una specifica modifica costituzionale.

tangibilmente alcuna sostanza allo status di cittadino, trattandosi di diritti spettanti a «qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro»⁷⁰⁷. Né, ovviamente, sono comparse restrizioni nella prima parte del Trattato-Costituzione. Per esempio, nell'art.I-49 (“Il Mediatore europeo”) è previsto, senza specificazione alcuna, che il Mediatore, eletto dal PE, «riceve» (così sottintendendo da chiunque) «le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione all'interno delle istituzioni».

La spiegazione all'altrimenti incoerente collocazione degli articoli della Carta dei diritti fondamentali in una sezione dedicata alla “Cittadinanza” può allora essere rintracciata nel peso delle fonti prese in considerazione durante la sua elaborazione, tra cui svettavano gli articoli destinati alla cittadinanza dell'Unione, come rilevabile in particolare nell'allegato IV alle “Conclusioni” del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999.

L'istituzione della cittadinanza, nelle intenzioni dei suoi creatori, avrebbe dovuto contribuire a fornire una risposta positiva a diverse esigenze, tra le quali l'incoraggiamento nei confronti della libera circolazione delle persone, la riduzione del deficit democratico e la creazione di un'identità europea. Fini perseguibili anche prescindendo dall'introduzione dell'istituto della cittadinanza europea – come rimarcato da Dellavalle al seguito di altri giuristi –, e che, d'altro canto, quest'ultima non ha conseguito pienamente⁷⁰⁸.

In particolare, il cattedratico connesse la possibile definizione della cittadinanza dell'Unione al problema del deficit di legittimazione delle istituzioni comunitarie da parte dei cittadini. Lungi dall'essere stato affrontato con piglio risolutivo, esso ci sembra riverberarsi pienamente in seguito alla procedura di compilazione del Trattato-

⁷⁰⁷ Espressione rintracciabile nell'art.42 (“Diritto d'accesso ai documenti”), 43 (“Mediatore europeo”) e 44 (“Diritto di petizione”).

⁷⁰⁸ Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo?*, cit., p.229. La notazione di Dellavalle, benché formulata prima dell'approvazione della Costituzione europea, non ci sembra muti nella sostanza in seguito a tale passaggio, poiché le insufficienze concettuali e progettuali della cittadinanza ancora permangono e restano le medesime alle quali egli si riferì.

Costituzione, affidata a un organo democratico e trasparente in ampi tratti dei propri lavori, ma pur sempre formato da componenti nominati, non eletti direttamente in vista di tale attività, che si è voluta reputare “costituente”, e, tra l’altro, espressione di assemblee occupate da membri eletti dal corpo popolare solo nell’emanazione parlamentare nazionale ed europea.

Non semplicemente, come già abbozzato in precedenza, la cittadinanza stabilita nella “Costituzione” europea corrisponde soltanto in parte a ciò che viene ricompreso nell’accezione più ampia del concetto di cittadinanza. Pur risultando improbo tracciare una posizione che riesca a sintetizzare l’ampia letteratura in merito, crediamo di poter concludere, appoggiandoci al Dellavalle, che la cittadinanza inglobi la nozione della partecipazione alla vita pubblica, uno *status activus* del cives il cui espletamento rappresenta una *conditio sine qua non* della condizione di cittadino⁷⁰⁹.

Nel Trattato-Costituzione è stato introdotto il Titolo VI e gli articoli in esso compresi dovrebbero regolare la vita democratica dell’Unione. Dopotutto, che alla democrazia sia coesistente la rappresentanza politica, senza che questa ne esaurisca gli istituti e il significato, era ormai un’acquisizione diffusa nelle esperienze costituzionali degli Stati membri e quindi avrebbe semmai sorpreso una sua eventuale assenza in Costituzione. Non che il testo dell’art.I-46 possa considerarsi esauriente, anche se non bisogna tralasciare di leggerlo in controtuce con l’I-47 (“Principio della democrazia partecipativa”). In quest’ultimo, infatti, le istituzioni vengono in primo luogo impegnate a fornire a cittadini e ad associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni su tutti i settori di azione dell’Unione attraverso i canali opportuni, nonché a mantenere con tali soggetti un dialogo aperto, trasparente e regolare⁷¹⁰.

È con un simile espediente che nel testo finale i riferimenti

⁷⁰⁹ Ivi, pp.232-234.

⁷¹⁰ Cfr. C. Pinelli – F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell’Unione*, cit., p.44.

alla diversità e al polo concettuale di una sempre maggiore unità popolare vengono tendenzialmente assorbiti nella nozione giuridica di cittadinanza, istituendo addirittura, secondo Andrea Manzella, un nesso di continuità e di omogeneità tra la vita democratica negli Stati nazionali e quella dell'Unione che infrange il luogo comune del deficit democratico⁷¹¹.

Esattamente la prospettiva respinta da Weiler, il quale, pur riconoscendo la “nazionalità” di per sé stessa come un'espressione, un artefatto, la considera «inestricabilmente legata alla cittadinanza, intesa non solo come codice d'identificazione di un gruppo, ma anche come patrimonio di diritti e di doveri giuridici, di comportamenti sociali»⁷¹².

Con il suo attacco al sovranazionalismo egli ha sempre auspicato una virata verso una cittadinanza europea compiuta, concetto mediante cui accettare un ethos in grado di incoraggiare una sfida allo Stato etnico-nazionale, ridefinendo l'Unione come organizzazione appartenente a tutti i propri cittadini, piuttosto che ai cittadini degli Stati membri.

Ipotesi decisamente ripudiata da chi, come Bruno Montanari, ha ormai da parecchi anni manifestato la convinzione secondo la quale il concetto di “cittadinanza” sia datato e anacronistico. Per due ragioni, essenzialmente: 1) perché non esiste più, sia politicamente che culturalmente, quel mondo (lo Stato-nazione) entro il quale prese corpo e funzione il concetto di “cittadinanza”; 2) perché la questione identitaria, che esso intendeva affrontare e risolvere con l'*essere cittadino*, oggi probabilmente richiede differenti attrezzi analitici e altri ambiti di tematizzazione. La categoria politica di cittadinanza ha cioè concluso la sua funzione di veicolo teoretico per l'identità esistenziale del soggetto, quale le aveva assegnato la filosofia moderna. L'identità (esistenziale) dell'uomo ha ormai

⁷¹¹ Cfr. A. Manzella, *Gli equilibri istituzionali dell'Unione*, «il Mulino», n.4/2004, pp.712-721, rif. p.715.

⁷¹² J. H. H. Weiler, *L'Europa «fin-de-siècle»: i vestiti nuovi hanno un imperatore?*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., pp.475-510, rif. p.494.

una collocazione così inevitabilmente *planetaria* che si gioca immediatamente sul terreno dell'esistenziale *tout court*, vale a dire dell'esistenza nella relazione con l'"altro" e gli "altri", prima e indipendentemente dall'appartenenza a un determinato "corpo" sociale e politico⁷¹³.

Linea critico-tematica adottabile soltanto qualora ci si impegni in una sorta di esperimento mentale, attraverso cui potersi approssimare alla realtà con impeto destrutturante, ergendosi a portatori di istanze di rovesciamento dello status quo.

Anche Biagio De Giovanni ha esposto la convinzione per cui è il mondo globale in quanto tale a dover essere riconosciuto come orizzonte nuovo e fondante. Non più affermato come una costante tendenza, sempre appartenente alla storia, secondo l'osservazione di Amartya Sen, ma incardinata nei fatti, affiorante dal loro interno, in grado di dar corpo all'interdipendenza e trascinarla nel vortice crescente di una mondializzazione degli scambi e delle produzioni omologanti spazi, svuotati di politica, appiattiti in un'identità vuota di senso⁷¹⁴.

Questa "unificazione" del mondo è però destinata, secondo De Giovanni, a ri-etterarsi inevitabilmente sulla rappresentazione che l'Europa ha di sé stessa. A ciò che Montanari respinge, De Giovanni guarda con un interesse favorito anche da una lunga esperienza come eurodeputato. In una storia che si mondializza, l'Europa approfondisce la sua unificazione, cercando di riannodare il filo della propria coscienza, spezzatosi nei campi di sterminio della seconda guerra mondiale. È in questo modo che essa cerca di replicare alla propria crisi, al dissolto eurocentrismo, conducendo una strenua lotta per la ridefinizione di un'identità⁷¹⁵.

Conquista tuttavia immediata evidenza che un'identità

⁷¹³ Cfr. B. Montanari, *Per una critica della "cittadinanza"*, in Scuola Superiore di Storia, *Cittadinanze. Diritti, linguaggi e rappresentazioni della cittadinanza nella storia d'Europa*, Imes-Catania, edizione fuori commercio, 2000, pp.79-101, rif. p.79.

⁷¹⁴ Cfr. B. De Giovanni, *La filosofia e l'Europa moderna*, il Mulino, Bologna, 2004, pp.344-345.

⁷¹⁵ Ivi, p.347.

europea, che non avrebbe mai potuto essere completamente *annullata*, deve confrontarsi con il problema del riconoscimento, dentro il quale si trova come riassunto l'atto di nascita della filosofia continentale, che è nella *polis*, unità di identità e differenza, insieme singola e molteplice⁷¹⁶, luogo dello scontro tra distinti e dell'armonia, del riconoscimento per opposizione e del con itto⁷¹⁷. Ma forse la polis-arcipelago come metafora di unità e diversità contestualmente intrecciate, il logos europeo scisso tra volontà di dialogo e volontà di egemonia, erano tali fin dall'origine, da Platone⁷¹⁸.

La lettura della storia globalizzata non procede più muovendo dall'Europa, quasi che il mondo possa disporsi a raggiera intorno a essa, ma l'Europa è parte del *pluriversum*, che va non semplicemente pensato ma riconosciuto necessario. L'Europa deve puntare a far valere il principio della forma, dell'identità come propria di spazi che vogliono parlare di sé e che, per farlo, devono esserci, avere voce, pena il rimanere un puro dato, fermandosi al riconoscimento del quale l'Europa riaffermerebbe al massimo il suo esistere e rappresentarsi in un relativismo scettico. Continuatore di quel continente che, privo di una centralità durata svariati secoli, si coglie nella logica di un punto di vista tutto interno al suo *pluriverso* e dunque indifferente a un orientamento di senso del suo pluriverso verso il mondo⁷¹⁹.

Da questo angolo prospettico la prolifica ricerca di Habermas possiede tratti esemplari. Egli si è astenuto dalla rappresentazione di un *patrimonio*, di una tradizione, preferendo convergere sull'obiettivo della formazione di una civiltà politico-istituzionale che risolve e interiorizza dentro di sé quel processo di umanizzazione della storia che ebbe in Kant il proprio apice, e che si disegnò nella forma del "progetto moderno", nato intorno ai principi della Rivoluzione francese, nell'epoca della crisi dello Stato-nazione e dell'embrionale

⁷¹⁶ Ivi, p.348; ma anche in Id., *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., pp.257-298.

⁷¹⁷ Cfr. M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano, 1994, p.149.

⁷¹⁸ Cfr. B. De Giovanni, *La filosofia e l'Europa moderna*, cit., p.359.

⁷¹⁹ Ivi, p.361.

nascita di costituzioni sovranazionali.

L'epoca attuale è quella della costituzione europea, del “patriottismo costituzionale”, della possibilità che il principio di cittadinanza si stacchi da ogni lettura della storia delle nazioni in chiave di destini prepolitici, affermati come tali una missione universale. Il terreno sul quale costruire la “coscienza europea” è l'universalismo costituzionale fondato su un'autocritica senza sconti, la più severa compiuta dopo Auschwitz, emblema tragico del buco nero della sua storia.

Habermas ha ancora fiducia nella forza del progetto moderno, nel cui subconscio scavarono cinquant'anni fa Adorno e Horkheimer con *Dialettica dell'Illuminismo*. Essi rappresentarono nichilisticamente gli esiti della ragione europea, annientata e insieme paradossalmente celebrata nel suo potere infinito. Il logos europeo era morto nei campi di concentramento, ma tale decesso non era stato casuale, acme brutale di una parentesi nel dispiegarsi verso sorti progressive per l'umanità. Si era invece trattato del pieno compimento della ragione illuministica, rovesciatasi nel contrario delle proprie dichiarate intenzioni come dinanzi a uno specchio deformante.

Il libro si apre in modo significativamente tragico: «L'illuminismo, nel senso più ampio di pensiero in continuo progresso, ha perseguito da sempre l'obiettivo di togliere agli uomini la paura e di renderli padroni. Ma la terra interamente illuminata splende all'insegna di trionfale sventura»⁷²⁰. L'Illuminismo, infatti, sin dall'origine è “ragione” del dominio, del disciplinamento. È «totalitario»⁷²¹ più di qualunque altro sistema, perché «riconosce a priori, come essere e accadere, solo ciò che si lascia ridurre a unità; il suo ideale è il sistema da cui si deduce tutto e ogni cosa»⁷²². Esso, insomma, «si rapporta alle cose come il dittatore agli uomini: che conosce in quanto è in grado di manipolarli»⁷²³.

⁷²⁰ M. Horkheimer – T. W. Adorno, *Dialettica dell'illuminismo* (1947), Einaudi, Torino, 1966, p.11.

⁷²¹ Ivi, p.14.

⁷²² Ivi, p.15.

⁷²³ Ivi, p.17.

Habermas si è affrancato dalla nettezza delle tesi espresse, dal pessimismo che pervade l'indagine sull'industria culturale, sulle vesti comunicative dell'illuminismo, che lo trasformano in mistificazione di massa⁷²⁴. L'intellettuale tedesco ha sempre cercato di divincolarsi dalle pastoie del pensiero critico di coloro che, come Pietro Barcellona in Italia, nella globalizzazione scorgono il trionfo assoluto della ragione procedurale del Diritto Universale e della Ragione Strumentale dell'agire tecnologico.

Di fronte alla crisi dello Stato-nazione, potrebbe dirsi, con linguaggio hegeliano, che la democrazia deliberativa di Habermas sia divenuta la coscienza filosofica del percorso politico dell'integrazione europea, elevando l'Unione a vero soggetto di un pensiero che contrasti l'attuale cosmico stato di natura, la remissività di poli geografici intenti solamente a calarsi in un'immediatezza dove la forza si rivela padrona assoluta. Il patriottismo costituzionale al quale egli si riferisce viene candidato alla sostituzione del nazionalismo, scelta che ha motivato la perplessità di alcuni commentatori, che lo hanno giudicato troppo evanescente per tenere insieme le società complesse. Ammettendo perciò che il rilievo non sia privo di fondamenti, diventa tanto più urgente individuare a quali condizioni – senza appellarsi alle associazioni etniche – il cuscinetto della tradizionale cultura politica liberale possa ancora salvare la nazione dei cittadini dal suo disgregarsi in frammenti pulviscolari⁷²⁵.

Il problema attualmente si rivela tale persino per i classici “paesi d'immigrazione”, come gli USA. Le società multiculturali, tuttavia, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, restano una sfida da affrontare costruttivamente. La ricetta habermasiana è al tempo stesso elementare e drastica: esse potranno essere tenute insieme solamente dalla cultura politica liberale, sulle cui spalle i cittadini sperimentano il *valore d'uso dei loro diritti* anche nella

⁷²⁴ Ivi, pp.126-181.

⁷²⁵ Cfr. J. Habermas, *Lo stato-nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza*, in Id., *L'inclusione dell'altro*, cit., pp.119-140, rif. p.131.

forma della sicurezza sociale e del riconoscimento reciproco di forme-di-vita culturali diverse. «La cittadinanza democratica sarà in grado di sviluppare forza d'integrazione – ossia di fondare una solidarietà tra estranei – solo se si conformerà come un meccanismo realizzante effettivamente i presupposti materiali delle forme-di-vita desiderate»⁷²⁶.

Necessità impellente, se è vero che lo stato-nazione è in profonda crisi, determinata dall'erosione della sovranità che si è visibilmente accelerata con la fine dell'equilibrio della guerra fredda e di due fattori concomitanti: 1) la sua disseminazione centrifuga al di là delle frontiere degli Stati dei poteri non-politici come effetto dell'espansione straordinaria dei networks finanziari e delle nuove tecnologie della comunicazione; 2) il processo centripeto di integrazione politico-economica tra i paesi europei.

Qualora davanti alla cittadinanza democratica non fossero offerti spazi tali da consentirle di favorire forme di socializzazione politica, allora i cittadini si troverebbero “liberati” in un mondo di relazioni anonime in cui essi, sulla base di preferenze soggettive, dovrebbero semplicemente decidersi tra opzioni sistemicamente prodotte. In tale mondo *postpolitico* l'impresa economica transnazionale diventerebbe il modello per eccellenza di comportamento⁷²⁷.

Torna a emergere limpidamente che, se articolato secondo il doppio movimento dell'appartenenza e dei diritti, il discorso della cittadinanza uisce dal soggetto, ma non può arrestarsi a esso, perché è “relazionale”, volto a metterlo in contatto con la collettività che lo include e collega i diritti e i doveri dell'individuo con le strategie di ordine che la collettività dispiega nel momento in cui alloca risorse e poteri⁷²⁸.

È sempre la Costituzione, quindi, che si conferma come

⁷²⁶ Ivi, p.132.

⁷²⁷ Ivi, p.138.

⁷²⁸ Cfr. P. Costa, *Cittadinanza e comunità. Un «programma» di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in Scuola Superiore di Storia, *Cittadinanze*, cit., pp.51-77, rif. p.52.

il quadro istituzionale per la dialettica dell'uguaglianza e delle differenze⁷²⁹. Ma la Costituzione va intesa nella sua accezione più completa, nel contempo “formale” e “materiale”, non escludendo alcuna delle definizioni giuridiche, che si riferiscano alla gerarchizzazione delle fonti del diritto nello spazio europeo, ma non trascurando il tipo di intreccio tra divisione dei poteri e caratterizzazione del regime europeo⁷³⁰. È proprio definendo una forma di cittadinanza che un testo giuridico acquisisce la valenza di Costituzione.

Le caratteristiche delineate dal secondo Trattato di Roma devono essere esaminate alla luce dei diritti e dei poteri che fanno emergere, piuttosto che degli status che conferiscono. Balibar lo ha scritto con una chiarezza che funge da barriera agli equivoci: ciò che potrà fare della “Costituzione dell'Europa” un processo duraturo – come non solamente ci auguriamo ma crediamo anche connaturato alla lunga transizione nella quale siamo immersi – non è il fatto di ricondurre il “titolo di cittadino” a un livello sovranazionale (federale, confederale, ecc.), bensì il *contenuto nuovo* che riuscirà a dare all'idea stessa di cittadinanza, il progresso che saprà (o meno) realizzare rispetto a modelli anteriori di cittadinanza. Dunque, prima ancora di domandarsi chi è o chi sarà “cittadino” dell'Unione Europea, occorre iniziare a chiedersi quale sia la sostanza politica della nuova cittadinanza istituita *nell'UE*⁷³¹.

Di certo vi è nella Costituzione una «lacuna agrante», che allontana Balibar da Habermas e lo riconnette al marxismo della prima generazione della Scuola di Francoforte: il «diritto all'informazione» e la libertà di comunicazione⁷³². Manca l'auspicata interdizione dei monopoli di fatto nella sfera della cultura e dei mass-media, nonostante l'anomalia di alcuni paesi e malgrado risulti

⁷²⁹ Cfr. F. Mele, *Le spie dell'incertezza. Famiglia, scuola, istituzioni. La costruzione del Sé allo sbando*, Bulzoni, Roma, 2004, p.127.

⁷³⁰ È l'invito di É. Balibar, *La costruzione dell'Europa. Crisi e potenzialità*, «la rivista del manifesto», n.52, Luglio-Agosto 2004, pp.35-40, rif. p.36.

⁷³¹ *Ibidem*.

⁷³² *Ivi*, p.38.

ormai chiaro che il pluralismo dell'offerta culturale rappresenta il fondamento stesso della "sfera pubblica". Tali limiti contraddicono l'ideale di un'Europa all'avanguardia nell'elaborazione democratica, rimandando al carattere "liberista" dichiarato durante la sua costruzione⁷³³.

Si tratta della degenerazione della modernità, che, secondo Habermas, può essere neutralizzata attraverso la potenza discorsiva, nel senso che, a livello delle istituzioni, dovrebbero esservi dei luoghi di autentica espressione democratica, in grado di consentire alle persone, mediante la partecipazione, di regolare e controllare il potere politico e quello burocratico. Questi tendono altrimenti a soffocare l'individuo, a livellare la società e a ridurre la forza culturale della critica estetica, nonché lo sviluppo di una scienza che sia consapevole degli effetti della propria azione⁷³⁴.

L'aspetto debole della proposta illustrata, sul quale si appuntano le critiche di molti autori, è che esso risulta del tutto insufficiente a favorire un'intesa comunicativa, dacché, per esempio, i partecipanti a una conversazione non si trovano mai in una posizione di parità. Ecco quindi che si rivela sempre necessario un quadro istituzionale equilibrato e garantito da una Costituzione, che controlli l'esplosione della multiculturalità, i rischi appostati per una nazione dietro un diritto di autodeterminazione che si trasformi in minaccia per le culture minoritarie o in pericolo per le nazioni confinanti⁷³⁵.

Per tutto quanto scritto, cresce l'evidenza della stringente necessità di una *philosophia nova* europea, che tenda a essere una filosofia dello spazio mondiale, pensandolo e vivendolo, ossia rendendolo esistente, in funzione di una potenzialità di riconoscimento universale⁷³⁶.

Anziché tentare la chiusura dello spazio presunto liscio

⁷³³ *Ibidem*.

⁷³⁴ Dense di spunti le pagine dedicate a Habermas da F. Mele, *Le spie dell'incertezza*, cit., p.143.

⁷³⁵ Ivi, p.126.

⁷³⁶ Cfr. B. De Giovanni, *La filosofia e l'Europa moderna*, cit., p.370.

della globalizzazione per “limitare i danni” che l’economia in igge alla politica, i nomadi risultano le soggettività per eccellenza prone a costruire un’identità che non coincide con la stabilità, con l’identificazione nello Stato. Che rigettano dunque la logica statica della cittadinanza, facendone semmai un concetto polemico⁷³⁷. A differenza (della maggior parte) dei migranti, essi non chiedono inclusione e integrazione, quanto piuttosto mobilità, possibilità di secessione e, soprattutto, cittadinanze plurime, a tempo, assegnate secondo criteri molto più flessibili di quelli che oggi intende favorire l’UE.

Insomma, nel mondo in movimento della globalizzazione, queste soggettività eserciterebbero, come scrisse nel 2000 Sandro Mezzadra, un «diritto di fuga», opponendo alla mobilitazione globale quella soggettiva, differente da quella liberale protomoderna, per l’esigenza di non essere confinata in alcuna geometria politica⁷³⁸.

Ma l’Europa ha pensato una costituzione di cittadinanza, come ripetuto da Habermas (e non solo)? No, non lo ha ancora fatto, perché si è bloccata al cospetto degli ostacoli, che pure ci sono e che secondo Balibar concernono addirittura la questione della natura e dell’esistenza del *potere costituente* a livello continentale. Al volontarismo (realista) del filosofo francese, che invita ad assumere tali impedimenti come costituzione politica, vale a dire come l’oggetto dei movimenti di trasformazione che formeranno il contenuto della nuova cittadinanza storica⁷³⁹, si è continuato a opporre un funzionalismo apparentemente dalla superiore efficacia, malgrado la palese incapacità di cantierizzare una diversa democrazia europea, e quindi un’Unione rinnovata.

L’Europa inventò la forma contemporanea dello stato

⁷³⁷ Cfr. C. Galli, *Spazi politici. L’età moderna e l’età globale*, il Mulino, Bologna, 2001, p.160.

⁷³⁸ Cfr. S. Mezzadra, *Cittadini della frontiera e confini della cittadinanza*, «aut aut», n.298, Luglio-Agosto 2000, pp.133-153.

⁷³⁹ É. Balibar, *Europa difficile: i cantieri della democrazia*, in Id., *Noi cittadini d’Europa?*, cit., pp.193-224, rif. p.201.

sociale. Oggi l'Europa unita può innalzare il comune patrimonio costituzionale a tassativa premessa per una democrazia non incurvata dai ceppi dello Stato-nazione, ma neppure proiettata avidamente oltre i propri confini, invasata da un malinteso spirito di crociata. In fondo, risulta difficile immaginare un'Unione per l'adesione alla quale ci si possa rivolgere a enti diversi dagli Stati, come continua a essere previsto dall'articolo I-58 del Trattato-Costituzione.

La fusione dei tre pilastri

La particolare unità nella diversità a cui allude il motto che sintetizza lo spirito dell'UE è garantita indubbiamente dal *quadro istituzionale unico* previsto nell'articolo I-19 (il 18 nel progetto licenziato dalla Convenzione). Esso è volto a promuovere i valori, perseguire gli obiettivi e servire gli interessi dell'Unione, dei suoi cittadini e dei suoi Stati membri, potendo fare affidamento sul formale riconoscimento di un quadrato istituzionale che comprende, in significativo ordine di elencazione, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea (e anche, bisogna per completezza rilevare, la Corte di giustizia).

Si è disposta la fusione dei tre pilastri dell'Unione (mercato comune; cooperazione giudiziaria; politica estera e di difesa)⁷⁴⁰, riconducendo tutte le funzioni politiche europee in uno stesso ente e nei suoi organi.

Non più dunque istituzioni plurivalenti a seconda dei pilastri, o presenti solamente in taluni di essi – come capitava con il Consiglio europeo, previsto dal TUE ma non anche dal Trattato CE –, ma un insieme di organi che esercitano unitariamente tutte le funzioni, ciascuno ovviamente «nei limiti delle attribuzioni che [gli] sono conferite dalla Costituzione» (art.I-19.2), attuando una «leale cooperazione».

⁷⁴⁰ Rappresentati come tali in riferimento al frontone di tempio greco con cui si immaginò il TUE.

Come rilevato da Floridia, in precedenza la frammentazione delle entità giuridiche, e quindi dei loro organi e delle rispettive competenze, non escludeva che almeno con riferimento a una di esse – cioè alla Comunità europea, quella più strutturata sotto il profilo sia del carattere autonomo e diretto dei suoi poteri, sia della loro imputazione a organi unitari – si tentassero delle analisi in termini di forma di governo, ancorché con esplicite riserve riferite al carattere “parziale” delle sue attribuzioni. «Ma alla luce dell’unificazione istituzionale e competenziale profilata dal [testo], queste riserve ed esitazioni parrebbero [...] superate, almeno in linea di principio, in quanto l’Unione viene appunto a configurarsi come centro di imputazione unitario di tutte le funzioni politiche considerate rilevanti per l’ordine europeo (un ente a fini generali, si potrebbe dire, anche se non a competenza generale), ed i suoi organi come “luogo istituzionale” in cui tali funzioni vengono ricondotte a sintesi ed esercitate unitariamente: sia sotto il profilo soggettivo dell’unitarietà dei corpi decidenti, sia sotto il profilo operativo degli strumenti impiegati, gli uni e gli altri capaci di operare non più per singole “politiche”, ma contemporaneamente sui diversi aspetti o settori coinvolti dal perseguimento di un organico indirizzo politico»⁷⁴¹.

Accantonando le incertezze del passato, il Consiglio è inserito a pieno titolo tra le istituzioni dell’Unione, stabilizzando giuridicamente, mediante riconoscimento formale, quello che sin dal 1974 è stato l’azionista di riferimento della *governance* europea. Il testo del Trattato-Costituzione consolida un percorso già in atto da tempo, agendo per destrutturare definitivamente la configurazione del Consiglio quale massimo livello di concertazione intergovernativa, istituzionalizzata peraltro soltanto con il TUE, sia pure a partire da una risalente prassi *extra ordinem* di riunioni informali dei capi di stato e d’esecutivo.

⁷⁴¹ G. G. Floridia, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.141-162, citaz. p.144.

La genesi del Consiglio è rivelatrice del suo significato originario: non organo o istituzione propria del sistema europeo, ma sede politica esterna e superiore a esso, in cui gli Stati membri decidevano *in quanto tali* la cose da “far fare” all’Unione, alla Comunità e ai pilastri. Senza dubbio, con il Trattato di Maastricht e con gli sviluppi seguenti, a partire dal ruolo assunto nel suo seno dalla Commissione, i caratteri di eterodirezione si sono progressivamente attenuati, ma in alcuni passaggi di rilevante importanza i singoli Stati sono tornati a far pesare la propria influenza “politica”, senza lesinare minacce di apporre veti a questioni potenzialmente penalizzanti per gli interessi nazionali⁷⁴².

Non soltanto una lettura “sostanzialistica” può ancora scorgere nel Consiglio il vertice degli Stati. Non di meno sembra corretto evidenziarne il compito che assume in veste di *organo proprio dell’ente-Unione*, che agisce in *suo* nome quale titolare di poteri fondati sulla *sua* Costituzione, che li definisce e li limita, sebbene continui a essere composto *ratione officii* dai titolari di organi costituzionali dei singoli paesi.

La “regolarizzazione” del Consiglio e l’introduzione di alcune sostanziali novità, come quelle che ne ridefiniscono il ruolo del Presidente, suggeriscono di dedicargli appositi cenni, tanto più che il nuovo equilibrio istituzionale non è stato semplificato come auspicabile, soprattutto per la questione della maggioranza come criterio per il calcolo dei voti degli Stati in seno a esso. Contro le proposte di modifica degli accordi di Nizza si opposero fieramente alcuni paesi “medi”, Spagna e Polonia in testa, che fecero slittare ogni possibilità di accordo nel 2003. Disponibilità poi modificatasi per il cambio di maggioranza parlamentare, non senza però la revisione dei meccanismi approntati in sede convenzionale e non senza un ammorbidimento delle posizioni sulle quali Francia e Germania si erano attestate inizialmente, nella prospettiva di un’Europa a due velocità e/o puntando sulla soluzione strategica delle cosiddette

⁷⁴² Ivi, pp.148-149.

cooperazioni rafforzate.

Il Consiglio europeo

Il nuovo Consiglio europeo contribuisce, direttamente e obliquamente, alla proliferazione del numero di attori che Paolo Ponzano reputa sinonimo di incremento della complessità del sistema⁷⁴³.

In particolare, è il Ministro degli Affari Esteri a entrare nella testa istituzionale dell'Unione, partecipando «ai lavori» (art.I-21.2) del Consiglio e presiedendo il Consiglio affari esteri (art.I-28.3), in una peculiare intersezione, favorita dal proprio far parte della Commissione, che delinea una doppia appartenenza (*double hatting*). L'innovativa figura scaturita dai lavori della Convenzione risulta dall'accorpamento delle funzioni esercitate dall'Alto Rappresentante e dal Commissario per gli Affari Esteri ed è prevista, nel tentativo di "personificare" l'attività di foreign policy dell'Unione, dall'articolo I-28 Cost. La rilevanza con l'attività del Consiglio è indirettamente dovuta alla titolarità da parte di quest'ultimo del potere di nomina del Ministro, «a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione» (art.I-28, parag.1).

Quanto alle funzioni, l'art.I-28 (come già il 27 del Progetto presentato dalla Convenzione Giscard) prevede che tale Ministro:

- a) guidi la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione;
- b) contribuisca con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attui in qualità di mandatario del Consiglio;
- c) sia incaricato, in seno alla Commissione, della quale è uno dei vicepresidenti, delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del

⁷⁴³ Cfr. P. Ponzano, *La riforma delle istituzioni europee nel nuovo «Trattato costituzionale»*, «Democrazia e diritto», n.1/2004, pp.179-191, rif. p.180.

coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.

Le attribuzioni indicate vanno lette in combinato disposto con:

1) l'art.I-22, che nel secondo paragrafo assegna la rappresentanza esterna dell'Unione per la PESC al Presidente del Consiglio europeo, «fatte salve le attribuzioni del Ministro degli affari esteri dell'Unione»;

2) l'art.III-295, che assegna al Consiglio europeo (al quale partecipa lo stesso Ministro) il compito di definire gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, comprese le questioni aventi implicazioni in materia di difesa;

3) l'art.I-24.3, secondo cui il Consiglio "Affari esteri", del quale il Ministro ricopre l'incarico di Presidente (come da art.I-28.3), «elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione».

Nella cornice istituzionale che si definisce di conseguenza, l'attribuzione al Consiglio europeo del potere di revoca del Ministro degli Affari Esteri con la medesima procedura richiesta per la nomina (art.I-28.1) esprime la *dipendenza funzionale* di tale organo dal Consiglio europeo relativamente alla guida della PESC, anche se la partecipazione del Ministro all'attività del collegio e l'affidamento allo stesso della presidenza del Consiglio degli Affari esteri portano a escludere che si inneschi un rapporto di subordinazione gerarchica⁷⁴⁴. Si tratta anzi di una figura che contribuisce di per sé, secondo Andrea Manzella, a mutare il senso della contrapposizione tra elementi intergovernativi ed elementi comunitari nel tessuto istituzionale dell'Unione⁷⁴⁵, ulteriormente rappresentando quella fusione dei pilastri le cui conseguenze, se analizzate secondo un'ottica pigramente formalistica, rischiano di non essere colte

⁷⁴⁴ Cfr. L. Carbone – L. Gianniti – C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, cit., p.130.

⁷⁴⁵ Cfr. A. Manzella, *Gli equilibri istituzionali dell'Unione*, cit., p.719.

appieno.

La multilocazione del Ministro degli Affari esteri è marcatamente segnata dall'appartenenza di rilievo alla Commissione, istituzione che resta (quasi) monopolista dell'iniziativa legislativa, ma i suoi collegamenti con il Consiglio sono altresì assicurati dalla previsione dell'art.III-296. Tale norma lo mette a capo di un "servizio europeo per l'azione esterna" composto da funzionari sia del Consiglio, sia della Commissione, sia da «personale distaccato dai servizi nazionali degli Stati membri», giungendo a sfiorare gelose sfere amministrative nazionali e rendendolo il perno esecutivo di una politica estera sulla quale si produrrà la necessità di un confronto circa il ruolo internazionale dell'Europa più esplicito di quello finora affidato alla politica estera dei governi nazionali.

L'abbraccio ordinamentale tra organi dell'Unione, che il Ministro favorisce in maniera visibile, più che segno di contraddizione istituzionale, pur inevitabile nel gorgo dei faticosi compromessi raggiunti, semplicemente accentua il *multi-level constitutionalism* che innerva l'UE.

Nonostante presenti peculiarità che ne caratterizzano il fondamento, lo spirito e la dimensione, il Consiglio europeo resta portatore di un suo proprio indirizzo non soltanto generale, ma anche operativo, soprattutto in politica estera, ossia specialmente per le funzioni riservate al Ministro degli esteri, i cui connotati consentono di approfondire la separatezza istituzionale tra Commissione e Consiglio, affermando l'unicità dell'UE, per esempio con il ribadire l'improprietà di ogni accostamento in chiave comparativistica, quale potrebbe intendersi la "doppia fiducia" che in Francia lega il governo da un lato al Presidente, dall'altro al Parlamento⁷⁴⁶.

Inutile sforzarsi a tutti i costi di ricondurre anche soltanto analogicamente la "forma di governo" dell'Unione agli schemi più noti, per quanto ciò non debba inibire ogni propensione critica verso soluzioni forzosamente originali. Floridia non ha esitato a definire

⁷⁴⁶ Cfr. G. G. Floridia, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, cit., p.161.

il Ministro degli Affari Esteri un *minotauro*, che per voler essere troppe cose finisce con l'assumere le sembianze di un mostro anche sul piano della teoria costituzionale, palesando un nugolo di identità sovrapposte e in potenziale con itto tra loro, che sovvertono la separazione sia dei poteri-funzioni, sia dei poteri-istituzioni, con le distinte logiche che presiedono alla loro struttura, al loro regime di azione e di responsabilità e alla loro stessa legittimazione. Parto dell'*ingegneria istituzionale* che a ben vedere sembra allacciare un nodo improprio, rappresentare un'innovazione anti-evolutiva⁷⁴⁷.

Il Presidente del Consiglio europeo

Quasi un'identità a sé stante, il Presidente del Consiglio europeo è, insieme con il Ministro degli Esteri, la più audace novità recepita nella Costituzione dall'intensa e ferma pressione esercitata dall'asse franco-tedesco.

Disciplinata dall'articolo I-22, la sua figura sembra discostarsi notevolmente da un espediente tecnico, teso a garantire maggiore continuità e coerenza nell'azione del Consiglio. Unico protagonista stabile nel sistema consiliare, insieme al Ministro degli Esteri, è stato immediatamente considerato come l'invenzione più dirompente del Trattato-Costituzione del 2004, in particolare per la previsione della sua estraneità al novero dei Primi Ministri che compongono l'organo.

L'incompatibilità con l'esercizio di un mandato nazionale (art.I-22.3) segna un'inversione di rotta che investe anche i tempi della permanenza in carica. Alla rotazione semestrale, divenuta decisamente anacronistica in un'UE a 25, nella quale pertanto ciascun paese gestirebbe la presidenza ogni dodici anni e mezzo, la bozza finale della Costituzione ha sostituito la prospettiva di un incarico di due anni e sei mesi, rinnovabile una volta, così da

⁷⁴⁷ Ivi, p.158.

pareggiare eventualmente la durata della legislatura europea e quella del Presidente della Commissione⁷⁴⁸.

Innovativi altresì i modi della sua scelta, prevista attraverso un voto a maggioranza qualificata del Consiglio, che secondo identica procedura può porre fine al mandato in caso di impedimento o colpa grave (art.I-22.1).

L'essere legittimato soltanto da processi *interni* all'Unione e non da cariche ottenute in ragione di processi politici a essa *esterni*, lungi dal ridurlo a mero portavoce della volontà plurale dell'Unione verso i suoi componenti e cittadini e verso gli altri Stati, ne fa un organo con compiti unificanti sia in linea generale sia specificamente con riguardo allo stesso Consiglio. Egli, infatti, non semplicemente lo «presiede», ma parte della propria attività è assorbita dallo scopo di predisporre strategie mediante le quali animarne i lavori (art.I-22.2).

In questo senso, il Presidente del Consiglio è strutturalmente diverso dagli altri componenti del collegio e istituzionalmente portatore di un ruolo, quasi di uno spirito, differente, proteso nello sforzo di far valere interessi comuni, superiori, scevri da tentazioni nazionalistiche. Il rovescio della medaglia consiste nella designazione di una tentazione autonomista che lo rende l'escrescenza meno rappresentativa dei cittadini europei nel ventaglio delle istituzioni dotate di potere esecutivo e/o legislativo.

Non sono stati lesinati dubbi in relazione al basso profilo che sembra dover caratterizzare il Presidente nei periodi (peraltro limitati) in cui non sarà attivato nella preparazione delle riunioni consiliari e non dovrà rappresentare l'UE nei vertici internazionali delle massime autorità statali consacrate alla politica estera e di sicurezza. A tal fine, anche con la manifesta intenzione di sottrarlo a qualsivoglia accostamento al ruolo di un capo di governo, non è mancato chi, con ricorso alla lingua inglese, abbia proposto di definirlo un *Chairman*, piuttosto che un *President*⁷⁴⁹. Appellativo

⁷⁴⁸ Ivi, p.150; nonché L. Carbone – L. Gianniti – C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, cit., p.106.

⁷⁴⁹ Cfr. P. Ponzano, *La riforma delle istituzioni europee nel nuovo «Trattato costituzionale»*, cit., p.183.

accettato da molti europeisti convinti, ma con un intento opposto. Come esigenza cioè di delimitare perfino definitivamente le sue prerogative, per tutelare le funzioni delle altre istituzioni e, soprattutto, della Commissione, in previsione della sua pletorica composizione⁷⁵⁰.

Al Presidente è comunque riservato il compito di assicurare la continuità dell'attività del Consiglio europeo, «in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio “Affari generali”» (art.I-22.2, lett.b). Proprio in considerazione di quest'ultima citazione, diventa indispensabile ricordare che nel sistema ancora vigente il nomen di Consiglio dei ministri si applica non a un organo sempre uguale a sé stesso, ma a una serie di consessi simili nella struttura benché notevolmente diversi, poiché incaricati di trattare delle politiche da riservare ai vari settori.

Ne consegue un'attività legislativa ed esecutiva alquanto frammentata e limitata, che non di rado prospetta posizioni con ittuali tra le varie «formazioni» del Consiglio, cosicché si rivela, più ancora che difficoltoso, inadeguato il ruolo di coordinamento esercitato informalmente dalla formazione “Affari generali e relazioni esterne”.

Il Trattato-Costituzione semplifica il pattern, non già sciogliendo le vecchie articolazioni, ma prevedendo due sole formazioni ordinarie – il Consiglio “Affari generali” (art.I-24.2) e quello “Affari esteri” (art.I-24.3) –, alle quali possono aggiungersene delle eventuali (parag.4), da crearsi con decisione del Consiglio europeo adottata a maggioranza qualificata.

Nel testo approvato dai governi è scomparsa la distinzione tra Consiglio per gli “Affari legislativi” e Consiglio per gli “Affari

⁷⁵⁰ Che l'art.I-26.5 fissa in un cittadino di ciascuno Stato membro in occasione della prima Commissione nominata in applicazione della Costituzione (dunque, salvo la caduta di quella in carica, nel 2009). A tale periodo quasi “assembleare” ne farebbe seguito uno in cui, come da paragrafo 6, la Commissione risulterebbe composta da un numero di membri, incluso il Presidente e il Ministro degli Affari Esteri, corrispondente ai due terzi degli Stati aderenti, «a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero».

generali”, prevista dall’art.23 del Progetto della Convenzione. Si trattava, per la precisione, di un’unica formazione consiliare nella quale si concentravano funzioni legislative, svolte in rapporto paritario con il PE, funzioni “serventi”, di preparazione ed esecuzione del Consiglio europeo e, ancora, funzioni di coordinamento nei confronti degli altri Consigli investiti di compiti non normativi⁷⁵¹. Confusione da attribuirsi all’affannato accordo raggiunto dopo le iniziali proposte della Convenzione, in senso di una netta separazione, e che aveva dato vita a un ircocervo dal periglioso peso, la cui anomalia principale era da rinvenirsi nel differente livello al quale tali poteri costituzionali sarebbero stati esercitati, parzialmente dipendente dalla compilazione dell’ordine del giorno. La “semplificazione” intervenuta nella versione consolidata della Costituzione (art.I-24) perpetua l’indistinzione tra funzioni legislative e di altra natura (nomine, ecc.) del Consiglio dei Ministri, non rendendo quindi onore «alla regione del pianeta che è all’origine della dottrina della separazione dei poteri»⁷⁵². Titubanza che rappresenta una soltanto delle spie che segnalano il mancato compimento di passi decisivi verso un assetto irreversibilmente (quasi)costituzionale dell’Unione, come rilevabile dal ruolo monco del Parlamento, privo di poteri di imposizione fiscale e impossibilitato a codecidere il tetto delle risorse proprie, in contrasto con la tradizione storica del costituzionalismo moderno e contemporaneo.

Punto cruciale, nella probabile evenienza della creazione di altre formazioni consiliari, è costituito dalla disciplina di assegnazione delle presidenze. Questione blandamente costituzionale nell’accezione più nobile del termine, ma con la quale diventa inevitabile misurarsi in un’Unione sempre più allargata, nella quale l’avvicendamento “per nazione” alle massime cariche viene drasticamente ridimensionato, se non addirittura *de facto* eliminato.

Considerando dunque che la formazione “Affari esteri” è

⁷⁵¹ Cfr. L. Carbone – L. Gianniti – C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, cit., p.116.

⁷⁵² A. Padoa-Schioppa, *Il bicchiere mezzo pieno della Costituzione europea*, «il Mulino», n.5/2004, pp.941-952, citaz. p.944.

presieduta dal Ministro competente, quelle eventuali saranno gestite «secondo un sistema di turnazione paritaria, conformemente alle condizioni previste da una decisione europea del Consiglio europeo» (art.I-24.7), mentre nel testo licenziato dai convenzionali vi era la specificazione «per periodi minimi di un anno».

Il principio dell'*equal rotation* era stato tenuto fuori sino all'ultimo dal Praesidium, ma alla fine venne indicato come condizione irrinunciabile da molti rappresentanti governativi dei Paesi di recente accessione e da altri paesi "piccoli"⁷⁵³. La scarna disciplina del testo costituzionale lascia aperte molteplici soluzioni. Quella più coerente parrebbe l'assegnazione delle presidenze secondo criteri di turnazione che garantiscano simultaneamente la rappresentanza nei vari Consigli di tutte le tipologie di Stati che fanno parte dell'Unione (grandi, piccoli, fondatori, ecc.), secondo il metodo delle *team-presidencies*, che è però reso particolarmente complesso dalla necessità di rispettare meccanicamente la rotazione paritaria.

La doppia maggioranza

La Conferenza intergovernativa alla fine ha appianato gli aspetti di contrasto del novembre e dicembre 2003, adottando il criterio della doppia maggioranza (condizionata) per le decisioni del Consiglio dei ministri.

La Convenzione sul futuro dell'Europa aveva proposto di sostituire a quello previsto dal Trattato di Nizza, e destinato a entrare in vigore a partire da novembre 2004, un sistema basato sul principio della doppia maggioranza, ossia, come puntualizzato dall'art.24.1, una maggioranza qualificata definita come voto di più della metà degli Stati membri, rappresentanti di almeno i tre quinti (il 60%) della popolazione dell'Unione. Soluzione che sarebbe andata a

⁷⁵³ Cfr. L. Carbone – L. Gianniti – C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, cit., p.118.

regime a partire dal primo novembre 2009, lasciando fino a quella data in vigore la riponderazione dei voti decisa nel 2001, che non aveva trascurato di assegnarli a Bulgaria e Romania in previsione di un loro ingresso nell'UE, laddove il principio aritmetico adoperato nella Costituzione non avrebbe bisogno di alcuna revisione persino in ulteriori evenienze.

La ponderazione dei voti, che aveva aggiornato il tradizionale criterio di riparto fra Stati del "peso" detenuto in Consiglio, che consentiva ai "grandi" di recuperare quella forza ridotta dai progressivi allargamenti, venne messo seriamente in crisi in Costa Azzurra, dove a Spagna e Polonia fu riconosciuto un pacchetto di voti (27) di pochissimo inferiore a quello dei quattro paesi più popolosi dell'Unione (29). Tra questi ultimi, per di più, risultava enormemente penalizzata la Germania, accostata, nonostante gli oltre ottanta milioni di cittadini, a Francia, Regno Unito e Italia, tutti con una popolazione leggermente inferiore ai sessanta milioni.

Con superiore precisione matematica: se nell'Unione a 25 i quattro "grandi" possiedono ciascuno il 9,03% dei voti, nonostante una popolazione oscillante tra il picco tedesco del 17,50% sul totale e il 12,75% dell'Italia, con un differenziale compreso tra l'8,47% e il 3,72%, molto più favorevole risulta la situazione per tutti gli altri paesi, ma con la soddisfazione per Spagna e Polonia di aver quasi agganciato i "grandi" e di non essere tallonate da vicino da alcun altro membro, risultando i Paesi Bassi in possesso di 13 voti (meno della metà), in attesa dell'ingresso della Romania (14). Il sistema della Convenzione, così attento alla consistenza demografica degli Stati, aveva vanificato l'ingresso degli iberici e dei polacchi nel club esclusivo e ristretto dei poli magnetici per la formazione delle maggioranze, avvantaggiando più di tutti la Germania, con la conseguente divaricazione della forchetta tra i quattro sempre "grandi" e i due non più tali.

Se con il regime definito dal Trattato di Nizza risultano indispensabili 232 su 321 voti ponderati, pari al 74% di quelli totali,

affinché possano ricorrere le condizioni richieste per la formazione di una maggioranza qualificata, con il progetto della Convenzione, venendo meno la soglia tripartita 50-74-62, ridotta alla semplice concorrenza del 50-60, il “potere di coalizione” degli Stati medi sarebbe tornato a scemare, a tutto vantaggio di Berlino, Parigi, Londra e Roma e, ma in misura irrilevante, dei paesi piccolissimi (Malta, Lussemburgo, Cipro, Estonia, Slovenia e Lettonia)⁷⁵⁴.

Definendo il “potere di coalizione” la capacità di uno Stato di costruire coalizioni “vincenti” con altri partners e applicando a questo l'indice di Balzhaf, si ricavano alcuni dati interessanti.

A) Risulta anzitutto evidente che il passaggio dal sistema di Nizza a quello del 50-60 avrebbe avvantaggiato di gran lunga la Germania, sia perché il proprio “indice di potere” sarebbe balzato dal 7.8 al 12.8, sia perché essa si sarebbe scrollata di dosso la parità “politica” con Francia, Regno Unito e Italia, che dal 7.8 avrebbero migliorato sensibilmente con i rispettivi 9.1, 9.0 e 8.8, ma perdendo il contatto con Berlino.

B) Come abbiamo accennato, il potere di coalizione dei paesi piccoli sarebbe andato incontro a variazioni modeste e tutte al rialzo, mentre sarebbero stati quelli medi a subire la contrazione più dannosa, a partire da Polonia e Spagna, in calo dal 7.4 al 6.3 e 6.5 rispettivamente.

C) Si sarebbe innalzato l'indice di capacità decisionale, ossia la percentuale di coalizioni vincenti sull'insieme di tutte le coalizioni possibili, passando dal modesto 2,1% del marchingegno nizzardo al 21,9%.

È bene rilevare che il “potere di coalizione” affresca situazioni di scuola e dunque, sotto il profilo squisitamente politico, si configura quale *potere virtuale*. Al fine di monetizzarlo diventerebbe indispensabile una condotta diplomatica spregiudicata e persino la messa in conto di una definitiva frattura con le caratteristiche

⁷⁵⁴ Cfr. N. Verola, «Doppie maggioranze» e «ponderazioni». *Le implicazioni del sistema di voto sul funzionamento del Consiglio dell'Unione, «Italianieuropei», n.3/2004, pp.195-211, rif. p.198.*

dell'Unione europea e del Consiglio in particolare, organismo dalle caratteristiche fortemente consensuali (consociative).

L'allargamento a 25 ha sicuramente rappresentato uno snodo fondamentale, ravvivando l'esigenza di creare meccanismi di formazione di maggioranze qualificate che consentano di assumere decisioni senza restare bloccati nel pantano dell'unanimità di facciata. La ragione, dopotutto, va individuata nella differente capacità di influenza nei negoziati comunitari, che dati "oggettivi" quali la popolazione o il numero di voti a disposizione rientrano soltanto in minima parte. Il "peso reale" degli Stati membri dipendendo invece da risorse come l'accesso alle informazioni e l'intelligenza per analizzarle, la capacità di costruire alleanze, il grado di cooperazione con le istituzioni sovranazionali. Fattori che, all'atto pratico, sono molto più rilevanti del semplice "peso nominale" attribuito ai singoli paesi e che quindi lascerebbero esterrefatti al cospetto dell'accanimento consumatosi sulla questione di cui stiamo trattando, se non intervenisse una risposta di carattere politico e simbolico. Politico in quanto simbolico, vale a dire lo status di ciascun paese all'interno dell'architettura comunitaria, in ampia misura condizionato da un fattore persino psicologico di percezione posizionale dalle evidenti ricadute sul prestigio nazionale⁷⁵⁵.

È da tale angolo visuale che va probabilmente indagato l'irrigidimento di Spagna e Polonia, senza trascurare il ridimensionamento oggettivo del quale entrambi i paesi sarebbero rimasti vittima. Soprattutto l'avvicendamento tra popolari e socialisti alla guida della penisola mediterranea ha consentito la ripresa di un negoziato costruttivo sulla questione, che alla fine ha trovato sbocco nel mantenimento di facciata del principio della doppia maggioranza, corretto di modo che risulti necessario «il 55% dei membri del Consiglio», che «totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione» (art.I-25.1).

Ricorrendo ulteriori condizioni, però. E cioè che il 55%

⁷⁵⁵ Ivi, p.196.

venga raggiunto da almeno 15 membri, e che la minoranza di blocco comprenda non meno di quattro membri del Consiglio, allo scopo di evitare che tre soli Stati “grandi” dispongano di una tanto potente arma di ricatto, che a rigore deterrebbero legittimamente, oscillando la somma delle rispettive popolazioni tra il 44% di Germania + Francia + Regno Unito e il 39% di Francia + Regno Unito + Italia. Si rende di conseguenza necessaria la formazione di una coalizione tra tre di essi con l'intervento di un altro paese. Inoltre, con la Dichiarazione 5, allegata all'articolo in oggetto, è stato previsto che, in caso di raggiungimento dei tre quarti della minoranza di blocco relativa sia ai governi che alla popolazione, il Consiglio è chiamato a fare «tutto quanto in suo potere» per allargare il consenso. Infine, nel paragrafo 2 è stato stabilito che, in deroga a quanto illustrato, per le proposte non presentate dalla Commissione né dal Ministro degli Esteri è richiesta una maggioranza superqualificata, pari ad almeno il 72% dei membri del Consiglio (attualmente 18 su 25), rappresentanti Stati che totalizzano non meno del 65% della popolazione dell'Unione.

Concretamente un inasprimento dei criteri di Nizza, per il quale Spagna e Polonia hanno esercitato notevoli pressioni in cambio del lasciapassare per l'applicazione dei nuovi metodi di calcolo a partire dal 2009, dalla prossima legislatura, che potrebbe salutare un'Unione già a 28.

Sistema barocco nell'insieme, che riduce la “capacità decisionale” rispetto alle proposte dei convenzionali⁷⁵⁶, e che, ciononostante, funzionerebbe come moderatore di accelerazioni impresse ai protagonisti di eventuali *enhanced cooperations*, se non vi fosse il negativo contrappeso delle ulteriori restrizioni introdotte nel novero delle materie sulle quali sarà consentito decidere a maggioranza qualificata. La loro residualità rispetto al progetto del 2003 declassa tale evenienza a eccezione che sembra piuttosto

⁷⁵⁶ N. Verola, sia pure senza gli appesantimenti di cui sopra, la aveva calcolata nel 12,8% (ivi, p.201).

arduo possa scalfire una pratica altrimenti orientata, chiudendo con soluzione rammendata ogni dibattito sulla funzionalità del Consiglio in una *wider Europe*.

Alle quaranta materie per le quali la parte III del progetto richiedeva l'unanimità in senso al Consiglio dei ministri, e che spaziavano dalla cittadinanza dell'Unione (art.III-13.2) alla legislazione sui movimenti di capitale dai paesi terzi (art.III-46.3) al regime linguistico delle istituzioni comuni (art.III-339)⁷⁵⁷, se ne sono aggiunte altre, per le quali sarà perpetuato il diritto di veto.

Particolarmente per impulso del governo britannico, morbosamente aggrappato alla *special relationship* con l'altra sponda dell'Atlantico, per la politica estera e di sicurezza è stata confermata l'unanimità delle scelte e il veto può intervenire persino nei casi in cui la maggioranza qualificata è ammessa (art.III-300.2, al.2). Unanimità imposta anche per autorizzare su questi fronti l'avvio di una cooperazione rafforzata (artt.III-419.2, al. 2 e III-420.2, al.3), a differenza di quanto fu inizialmente previsto (art.III-325)⁷⁵⁸.

L'esempio che abbiamo scelto evidenzia quanta strada ci sia ancora da percorrere affinché l'Europa possa concepire sé stessa in autonomia, senza dipendere *ex adverso* dalle linee-guida della *foreign policy statunitense*, quali che esse siano.

Ed è un esempio che introduce la delicatezza di un passaggio spesso sottovalutato: le ratifiche del testo firmato a Roma. Il loro esito non è affatto scontato, come emerso in tutta evidenza con la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi, e come minaccia di poter eventualmente verificarsi in alcune realtà geografiche, Regno Unito in testa.

I suoi abitanti e tutti i corpi istituzionali del paese rimangono divisi sulla questione del rapporto con l'Unione, originando tale

⁷⁵⁷ Si veda A. Padoa-Schioppa, *Le istituzioni europee nel progetto della Convenzione*, «il Mulino», n.5/2003, pp.899-912, rif. pp.911-912.

⁷⁵⁸ Su questi punti è severamente critico A. Padoa-Schioppa, *Il bicchiere mezzo pieno della Costituzione europea*, cit., p.945.

atteggiamento in una propensione isolazionista, motivata nei secoli dalla fiera opposizione alla formazione di una potenza continentale che potesse insediare e ridimensionare l'autonomia. Il fatto che l'attuale tentativo di unificazione sia volontario e non imposto con la brutalità delle armi napoleoniche o hitleriane modifica microscopicamente l'atteggiamento di una classe politica in larga parte visceralmente contraria a ogni accenno di evoluzione federalistica dell'UE.

Il *recesso* previsto dall'articolo I-60 diventa pertanto un'ipotesi da prendere in considerazione, sebbene la procedura di ritiro volontario dall'Unione sia particolarmente articolata. Ma le Comunità europee nacquero nella crisi, reattivamente alla crisi e il continente intero deve continuare a caratterizzare la propria fisionomia attraverso e in risposta a tale categoria, a maggior ragione dopo la più grave incrinatura prodottasi nei rapporti interni all'occidente da mezzo secolo a oggi con la tragica e paradossale vicenda irachena.

Approvazione e revisione della Costituzione

Concluso per una durata illimitata (art.IV-446)⁷⁵⁹, così come già deciso nel Progetto originario (art.IV-9), il Trattato che istituisce la Costituzione richiede per la sua approvazione l'unanimità in seno alla Conferenza intergovernativa e l'unanimità delle ratifiche, onde consentirne l'entrata in vigore il primo novembre 2006 (art.IV-447.2). In tal modo ci si è collocati su una linea di continuità rispetto all'art.48 TUE, che afferma il principio della doppia unanimità. Qualora però, entro due anni dalla firma del 29 ottobre 2004 soltanto i quattro quinti (l'80%) degli Stati membri abbiano proceduto alla ratifica e gli altri incontrato non meglio precisate difficoltà, la

⁷⁵⁹ Riproponendo la disciplina prevista dall'art.51 TUE, che è però privo di riferimenti formali all'ipotesi di recesso.

questione sarà «deferita al Consiglio europeo» (art.IV-443.4, che replica il IV-7.4 del Progetto), senza specificazioni ulteriori⁷⁶⁰.

Rispetto all'ingessata precettività dell'art.48 TUE, si scelse in Convenzione, sin dalle prime battute, di operare una qualche rottura rispetto al canovaccio dell'unanimità a tutti i costi, con una proposta che, inclusa nel corpus della Costituzione e stralciata ripetute volte⁷⁶¹, è alla fine rimasta nel testo consolidato, lasciando aperte molteplici possibilità, dalla rinegoziazione dell'intero Trattato di Roma al recesso dai Trattati precedenti o dei dissenzienti o addirittura da parte di quei quattro quinti che abbiano già provveduto alla ratifica, con l'avvio tra questi ultimi di un percorso pattizio ulteriore, libero da vincoli formali preesistenti.

Infine, le procedure di revisione.

La novità di maggior rilievo risiede nella previsione secondo la quale future modifiche della Costituzione saranno sottratte alla procedura meramente intergovernativa, sostituendola con una replica di quella convenzionale. Come previsto sin dal testo licenziato nell'estate del 2003 (art.IV-7.1), il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento Europeo o la Commissione «può sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare» il Trattato (art.IV-443.1).

Una volta notificate ai Parlamenti nazionali, tali proposte possono andare a costituire l'agenda dell'attività di una Convenzione, per la cui convocazione è richiesta la sola maggioranza semplice nel Consiglio europeo, previa comunque consultazione del PE e della Commissione (art.IV-443.2). Consultazione che si estende alla BCE nel caso di modifiche nel settore monetario.

Esaminati i progetti di revisione, è richiesta alla Convention l'adozione *per consenso* di una raccomandazione che richiama in causa la Cig, convocabile, tra l'altro, senza attendere il passaggio

⁷⁶⁰ Vaghezza che ha attirato gli strali di A. Padoa-Schioppa, *Le istituzioni europee nel progetto della Convenzione*, cit., p.908.

⁷⁶¹ Cfr. G. Busia – G. De Minico, *Revisione, recesso, approvazione e ratifica del Trattato costituzionale*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, cit., pp.163-173 (163-169 Busia, 169-173 De Minico), rif. p.171.

intermedio convenzionale, attraverso un voto in Consiglio, sempre a maggioranza semplice e con l'approvazione del PE, «qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi». Approvate «di comune accordo» le modifiche da parte di una Conferenza intergovernativa, esse entreranno in vigore soltanto dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri (art.IV-443.3), fatta salva la generica prescrizione di un deferimento della questione al Consiglio qualora dopo due anni le ratifiche non abbiano riguardato più dei quattro quinti dei Paesi membri.

Nella versione definitiva della Costituzione si è comunque riservata una nicchia a una procedura di revisione semplificata per modifiche inerenti alla parte terza del testo (art.IV-444) ed in particolare al suo titolo III (art.IV-445). Restano escluse le decisioni con implicazioni militari o che rientrino nel settore della difesa. Malgrado tali restrizioni e il vero e proprio potere di veto concesso ai singoli Parlamenti nazionali che entro sei mesi dalla data di trasmissione delle iniziative assunte dal Consiglio si oppongano alle revisioni proposte, il meccanismo consente di aggirare la macchinosità delle ratifiche, colmando parzialmente la lacuna sotto il profilo della legittimazione con una deliberazione del Consiglio all'unanimità successiva all'approvazione del PE a maggioranza assoluta (art.IV-444.3, al.2).

BIBLIOGRAFIA

A

AA.VV., *Quale Repubblica? L'Italia nella transizione politica, istituzionale, sociale*, Ediesse, Roma, 1996.

- *Morire per Maastricht?*, Introduzione di Pietro Barcellona, Ediesse, Roma, 1996.

- *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

- *Nuove frontiere del diritto. Dialoghi su giustizia e verità*, Introduzione di Pietro Barcellona, Dedalo, Bari, 2001.

- *Più Europa, meno Europa. La Convenzione e il processo costituzionale*, Marsilio, Venezia, 2002.

- *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, il Mulino, Bologna, 2002.

ALLEGRETTI Umberto, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città Aperta, Troina, 2002.

- *Il senso d'Europa nel progetto della Convenzione*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.91-113.

AMATO Giuliano, *Introduzione. Il metodo della Convenzione*, in Franco Bassanini – Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi, Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2003, pp.15-20.

- *Amato: è un ibrido, ma dico sì alla Costituzione*, Intervista di Pasquale Cascella, «l'Unità», 29-10-2004, p.7.

AMATO Giuliano – D'ALEMA Massimo, *Una casa per tutti i riformisti europei. Lettera aperta al PSE*, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.41-46.

ANDERSON Benedict, *Comunità immaginate* (1991), manifestolibri, Roma, 1996.

ANDERSON Jeffrey J., *Romano Prodi alla presidenza della Commissione europea*, in Mario Caciagli – Alan Zuckerman (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2001*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.167-184.

ANTISERI Dario, *Da Atene al crocifisso, la parabola dell'Europa*, «Avvenire», 6-11-2003, p.26.

ARCHIBUGI Daniele, *Demos and Cosmopolis*, «New Left Review», n.13, January-February 2002, pp.24-38.

ARCHIBUGI Daniele – HELD David, *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a New World Order* (a cura di), Polity Press, Cambridge, 1995.

ARNALDEZ Roger, *Un solo Dio*, in Fernand Braudel (a cura di), *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni* (1985), Bompiani, Milano, 1997, pp.145-168.

B

BACHRACH Peter – BARATZ Morton S., *Two faces of Power*, «The American Political Science Review», n.4/1962, pp.947-952.

- *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*, «The American Political Science Review», n.3/1963, pp.632-642.

- *Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam*, «The American Political Science Review», n.3/1975, pp.900-904.

- *Le due facce del potere* (1970), Introduzione e cura di Danilo Zolo, Liviana, Padova, 1986.

BALDASSARRE Antonio, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

BALIBAR Étienne, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo* (2001), manifestolibri, Roma, 2004 (a).

- *La costituzione dell'Europa. Crisi e potenzialità*, «la rivista del manifesto», n.52, Luglio-Agosto 2004, pp.35-40 (b).

BARBALET Jack M., *Cittadinanza* (1988), Liviana, Padova, 1992.

BARBERA Augusto, *Prefazione*, in Joseph H. H. Weiler, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003, pp.13-23 (a).

- *Barbera: la nostra identità non è amputabile*, Intervista di Angelo Picariello, «Avvenire», 13-12-2003, p.4 (b).

BARBERA Augusto – CECCANTI Stefano, *Primarie per l'Ulivo (e non solo)*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.9-18.

BARCELLONA Pietro, *Una transizione pericolosa*, «Democrazia e diritto», n.3-4/1995, pp.17-45.

- *Una società da ricostruire*, in AA.VV., *Quale Repubblica? L'Italia nella transizione politica, istituzionale, sociale*, Ediesse, Roma, 1996, pp.23-42.

- *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998.

- *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Città Aperta, Troina, 2001.

- *Diritto senza società. Dal disincanto all'indifferenza*, Dedalo, Bari, 2003.

- *Il suicidio dell'Europa. Dalla coscienza infelice all'edonismo cognitivo*, Dedalo, Bari, 2005.

BAUMAN Zygmunt, *Voglia di comunità* (2000), Laterza, Roma-Bari, 2001.

- *Modernità liquida* (2000), Laterza, Roma-Bari, 2002 (a).

- *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza* (2001), il Mulino, Bologna, 2002 (b).

- *Se vince la paura di finire «fuori gioco»*, «Reset», n.85, Settembre-Ottobre 2004, pp.64-72.

BECK Ulrich, *La società globale del rischio* (1999), Asterios, Trieste, 2001.

- *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna, 2003.

BECK Ulrich – GIDDENS Anthony – LASH Scott, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità* (1994 e 1996), Asterios, Trieste, 1999.

BOBBIO Norberto, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

BOGDANDY (Von) Armin, *L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.272-298.

BONACCHI Gabriella, *Una Costituzione senza Stato* (a cura di), il Mulino, Bologna, 2001.

BONANATE Luigi, *Democrazia tra le nazioni*, Bruno Mondadori, Milano, 2001.

BRESCHI Danilo, *Una certa idea di europeo. Appunti filosofico-letterari per un'antropologia politica*, «Dissensi», n.3, Marzo 2003, pp.85-92.

BRONZINI Giuseppe, *I diritti sociali nella costituzione europea*, «Democrazia e diritto», n.1/2000, pp.95-107.

- *La costituzione europea e il suo modello sociale: una sfida per il Vecchio continente*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.174-202 (a).

- *L'Europa politica dopo la Convenzione: tra continuità e rottura*, in Giuseppe Bronzini – Heidrun Friese – Antonio Negri – Peter Wagner (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, Roma, 2003, pp.111-142 (b).

BUSIA Giuseppe – DE MINICO Giovanna, *Revisione, recesso, approvazione e ratifica del Trattato costituzionale*, in Franco Bassanini – Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi, Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2003, pp.163-173 (163-169 Busia, 169-173 De Minico).

BUTTIGLIONE Rocco, “*Sono la pietra dello scandalo. Ho disturbato gli agnostici*”, Intervista di e.m., «la Repubblica», 31-10-2004, p.11.

C

CACCIARI Massimo, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano, 1994.

CANOVAN Margaret, *Il populismo come l'ombra della democrazia*, «EuropaEurope», n.2/1993, pp.43-62.

CANTARO Antonio, *Lavoro e diritti nella «costituzione europea»*, «Democrazia e diritto», n.4/1999, pp.97-120

- *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Prefazione di Pietro Barcellona, Dedalo, Bari, 2003.

CAPORASO James A., *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, «Rivista italiana di Scienza politica», n.1/2004, pp.69-93.

CARACCILO Lucio, *Euro no. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

CARBONE Luigi – GIANNITI Luigi – PINELLI Cesare, *Le istituzioni europee*, in Franco Bassanini – Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi, Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid,

il Mulino, Bologna, 2003, pp.97-135

CARTABIA Marta, *Artt.39-40*, in Raffaele Bifulco - Marta Cartabia - Alfonso Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Premessa di Carlo Azeglio Ciampi, il Mulino, Bologna, 2001, pp.273-284.

CASSANO Franco, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari, 2004.

CATANIA Alfonso, *Purezza del diritto e politicITÀ delle decisioni*, in AA.VV., *Nuove frontiere del diritto. Dialoghi su giustizia e verità*, Introduzione di Pietro Barcellona, Dedalo, Bari, 2001, pp.25-31.

CAVALLI Luciano, *Carisma. La qualità straordinaria del leader*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

CAVALLO Riccardo, *L'Europa tra diritti e popolo. Spunti per una riflessione critica*, «Nike – La Rivista delle Scienze politiche», n.1/2004, pp.43-63.

CEPPA Leonardo, *Postfazione*, in Jürgen Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1998), Feltrinelli, Milano, 2002², pp.261-278.

CERUTTI Furio, *Identità e politica* (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1996.
- *L'identità politica sovranazionale e la costituzione del corpo politico*, Intervista di Anna Loretoni, in Anna Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma, 2001, pp.97-119.
- *L'identità europea: un problema politico*, in Sonia Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp.131-144.

COMBA Mario, *I diritti civili. Verso una nuova funzione della proprietà privata*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.153-171.

COSTA Pietro, *Cittadinanza e comunità. Un "programma" di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in AA.VV. – Scuola Superiore di Storia, *Cittadinanze. Diritti, linguaggi e rappresentazioni della cittadinanza nella storia d'Europa*, IMES, Roma-Catanzaro-Catania, 2000, pp.51-77.

COSTABILE Antonio, *Il potere politico*, Carocci, Roma, 2002

COTTURRI Giuseppe, *Il pendolo della nazione tra identità e soggettività*, «Democrazia e diritto», n.2-3/1994, pp.3-52.

- *La cittadinanza attiva. Democrazia e riforma della politica*, Le domande dei giovani a cura di Paola Springhetti, Fivol, Roma, 1998.

- *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001.

- *Costituzioni al bivio. Fra "dittatura della maggioranza" e partecipazione nell'"interesse generale"*, «Quale Stato», n.1/2003, pp.279-299.

CRESPI Franco, *Manuale di sociologia della cultura*, Laterza, Roma-Bari, 2003².

CROCE Benedetto, *Perché non possiamo non dirci "cristiani"*, in Id., *Discorsi di varia filosofia*, Laterza, Bari, 1959², Vol. 1, pp.11-23

CROUCH Colin, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

CUPERUS René, *The Fate of European Populism*, «Dissent», n.2/2004, pp.17-20.

D

DAHL Robert A., *La democrazia e i suoi critici* (1989), Editori Riuniti, Roma, 1997².

- *Sulla democrazia* (1998), Laterza, Roma-Bari, 2000.

- *Intervista sul pluralismo*, Intervista a cura di Giancarlo Bosetti, Laterza, Roma-Bari, 2002.

DAHRENDORF Ralf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

- *Dopo la democrazia*, Intervista a cura di Antonio Polito, Laterza, Roma-Bari, 2001.

D'ANDREA Dimitri, *Le ragioni dell'etnicità tra globalizzazione e declino della politica*, «Democrazia e diritto», n.3/1999, pp.83-102.

D'ANTONA Massimo, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, Parte IV (Italia e Unione Europea), in Id., *Contrattazione, rappresentatività e conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Cura e saggio introduttivo di Giorgio Ghezzi, Prefazione di Sergio Cofferati, Ediesse, Roma, 2000, pp.265-272

DASTOLI Pier Virgilio, *I cantieri della nuova Europa*, «2004 Quaderni Europei», Giugno 2002, pp.91-106.

DE GIOVANNI Biagio, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Guida, Napoli, 2002.

- *La filosofia e l'Europa moderna*, il Mulino, Bologna, 2004.

DE LEONARDIS Ota, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna italiana di sociologia», n.2/1997, pp.169-194.

DELLAVALLE Sergio, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano, 2002.

- *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.119-149 (a).

- *Normatività ed effettività nel processo costituzionale europeo*, «Democrazia e

diritto», n.2/2003, pp.203-208 (b).

DEL PERO Mario, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, in Giuseppe Vacca (a cura di), *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci – Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2003, pp.239-250.

DE LUNA Giovanni, *Figli di un benessere minore. La Lega 1979-1993* (a cura di), La Nuova Italia, Firenze, 1994.

DEMURO Gianmario, *Art.15 – Libertà professionale e diritto di lavorare*, in Raffaele Bifulco - Marta Cartabia - Alfonso Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Premessa di Carlo Azeglio Ciampi, il Mulino, Bologna, 2001, pp.125-130.

DE SALVIA Michele, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001³.

DE SCHUTTER Olivier, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.192-220.

DE SIERVO Ugo, *La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie*, in Id. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.109-143.

- *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della «Carta dei diritti fondamentali»)*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.258-271.

DE SOUSA SANTOS Boaventura, *Può il diritto essere emancipatorio? Una riflessione teorica*, «Democrazia e diritto», n.1/2004, pp.25-55.

DI GIACOMO Filippo, *Le radici cristiane dell'Europa*, «il Mulino», n.6/2003,

pp.1001-1009.

DI LEO Rita, *Lo strappo atlantico. America contro Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

DOGLIANI Mario, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in G. Zagrebelsky – P. P. Portinaro – J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp.253-289.

DWORKIN Ronald, *Prendere i diritti sul serio* (1977), il Mulino, Bologna, 1982.

E

ELSTER Jon, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale* (1991), in Gustavo Zagrebelsky - Pier Paolo Portinaro - Jörg Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp.209-228.

F

FABBRINI Sergio, *Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata*, in Idem (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.3-37 (a).

- *Cosa sono le primarie americane?*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.19-30 (b).

- *L'Unione Europea come democrazia composita?*, «Rivista italiana di Scienza politica», n.1/2004, pp.13-42 (a).

- *L'Italia nella Convenzione europea*, «il Mulino», n.3/2004, pp.545-555 (b).

FAGGIOLI Massimo, *Le chiese e i nuovi confini d'Europa*, «il Mulino», n.2/2004, pp.331-340.

FALLACI Oriana, *La Forza della Ragione*, Rizzoli International, New York, 2004.

FAVOREU Louis, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.247-257.

FERRAJOLI Luigi, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Danilo Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp.263-292.

- *Diritti fondamentali*, «Teoria politica», n.2/1998, pp.3-33.

- *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, in Paolo Comanducci – Riccardo Guastini (a cura di), *Analisi e diritto 2002-2003. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2004, pp.331-350.

FERRARA Gianni, *Da Weimar a Maastricht*, «la rivista del manifesto», n.10, Ottobre 2000, pp.24-27.

- *Un'ambiguità non risolta*, «la rivista del manifesto», n.26, Marzo 2002, pp.29-36 (a).

- *Ma quanta democrazia?*, «la rivista del manifesto», n.32, Ottobre 2002, pp.42-46 (b).

- *Il mercato costituente*, «la rivista del manifesto», n.44, Novembre 2003, pp.30-34.

FERRARESE Maria Rosaria, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000.

FINELLI Roberto, *Normativismo e storicismo*, «Critica Marxista», n.5-6/1996, pp.103-106.

FINI Gianfranco, *Emendamento all'art.2*, «Quale Stato», n.1/2003, pp.257-268 (a).

- *L'Europa che verrà. Il destino del continente e il ruolo dell'Italia*, Prefazione di

Giuliano Amato, Fazi, Isola del Liri, 2003 (b).

FIORAVANTI Maurizio, *Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999.

FIORAVANTI Maurizio – MANNONI Stefano, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.23-70.

FISCHER Joschka, *Dall'Unione di Stati alla Federazione: riflessioni sulla finalità dell'integrazioni europea*, «Rivista di studi politici internazionali», n.4/2000, pp.603-612.

FISTETTI Francesco, *Comunità*, il Mulino, Bologna, 2003.

FLORIDIA Giuseppe G., *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.141-162.

FONTAINE Nicole, *Discorso senza titolo in occasione della Proclamazione della Carta di Nizza*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001, pp.10-11.

FRIESE Heidrun, *«L'Impero» e l'Europa a venire*, in Giuseppe Bronzini – Heidrun Friese – Antonio Negri – Peter Wagner (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, Roma, 2003, pp.25-45.

FROSINI Justin O., *Il Preambolo*, «Quaderni costituzionali», n.2/2003, pp.387-389.

G

GAJA Giorgio, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una*

relazione complessa, in Ugo De Siervo (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.211-223.

GALGANO Francesco, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 1993.

GALLI Carlo, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna, 2001.

- *La guerra globale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

GALLI Giorgio, *Populismo*, «il Mulino», n.1/2001, pp.57-62.

GALLI DELLA LOGGIA Ernesto, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione dopo la seconda guerra mondiale*, in Giovanni Spadolini (a cura di), *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp.125-161.

- *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1996.

GALLINO Luciano, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

GARELLI Franco, *Il sentimento religioso in Italia*, «il Mulino», n.5/2003, pp.814-822.

GERMINARIO Francesco, *La destra degli dei. Alain de Benoist e la cultura politica della Nouvelle droite*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002.

GIDDENS Anthony, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan, London, 1981.

- *Oltre la destra e la sinistra* (1994), il Mulino, Bologna, 1997.

- *Vivere in una società post-tradizionale e Rischio, fiducia, riflessività*, in Ulrich Beck – Anthony Giddens – Scott Lash, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità* (1994 e 1996), Asterios, Trieste, 1999, pp.101-159 e 251-264 (a).

- *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia* (1998), Prefazione di Romano Prodi, il Saggiatore, Milano, 1999 (b).

GINER Salvador, *Verso una governance della società europea*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.213-235.

GIOVANNI PAOLO II (PONTEFICE), *Varcare la soglia della speranza*, Introduzione di Vittorio Messori, Mondadori, Milano, 1994.

- *Gli appelli di Giovanni Paolo II*, «Rivista di studi politici internazionali», n.4/2003, pp.557-560.

GOZI Sandro – MOSCONI Franco, *Il metodo comunitario al lavoro*, «il Mulino», n.1/2001, pp.23-33.

GRAMSCI Antonio, *Quaderni del carcere*, Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana, Einaudi, Torino, 1977².

GRIMM Dieter, *Una costituzione per l'Europa?*, in Gustavo Zagrebelsky – Pier Paolo Portinaro – Jörg Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp.339-367.

- *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.5-21.

- *Trattato o Costituzione?*, Intervista di Marta Cartabia e Stefania Ninatti, «Quaderni costituzionali», n.1/2004, pp.163-166.

GROSSO Enrico, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, «Quaderni costituzionali», n.1/2003, pp.53-65 (a).

- *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella «Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione Europea»*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003,

pp.172-191 (b).

GUERRIERI Sandro, *Dalla Convenzione alla conferenza intergovernativa. Il percorso a ostacoli della Costituzione europea*, in Giuseppe Vacca (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Dedalo, Bari, 2004, pp.171-193.

H

HABERMAS Jürgen, *Morale, Diritto, Politica*, A cura di Leonardo Ceppa, Einaudi, Torino, 1992.

- *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in Gustavo Zagrebelsky - Pier Paolo Portinaro - Jörg Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp.369-375.

- *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (1998 e 1999), Feltrinelli, Milano, 1999.

- *Sì, voglio una Costituzione per l'Europa federale*, Intervista di Giancarlo Bosetti, «CaffèEuropa», n.112, 14-12-2000, <http://www.caffeeuropa.it/attualita/112attualita-habermas.html>.

- *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.145-166.

- *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1998), Postfazione di Leonardo Ceppa, Feltrinelli, Milano, 2002².

- *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.94-118.

- *Quel che Habermas concede a Dio (più di Rawls)*, «Reset», n.83, Maggio-Giugno 2004, pp.24-30.

- *L'Occidente diviso* (2004), Laterza, Roma-Bari, 2005.

HABERMAS Jürgen - TAYLOR Charles, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento* (1992 e 1996), Feltrinelli, Milano, 1998.

HARDT Michael – NEGRI Antonio, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione* (2000), Rizzoli, Milano, 2002.

- *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale* (2004), Rizzoli, Milano, 2004.

HAVEL Václav, *Le responsabilità europee*, «Quaderni Europei» - Dossier, 2004, pp.55-59.

HELD David, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford, 1989.

- *Modelli di democrazia* (1996²), il Mulino, Bologna, 1997².

- *Democracy and the Global Order*, in D. Archibugi – D. Held – M. Köhler (a cura di), *Re-imagining Political Community: studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp.267-287.

- *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico* (1995), Asterios, Trieste, 1999.

HIX Simon, *The Political System of the European Union*, Macmillan, London, 1999.

HORKHEIMER Max – ADORNO Theodor W., *Dialettica dell'illuminismo* (1947), Einaudi, Torino, 1966.

I

INGLEHART Ronald, *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi* (1996), Editori Riuniti, Roma, 1998.

J

JOSPIN Lionel, *Preferirei di no*, «la rivista del manifesto», n.19, Luglio-Agosto

2001, pp.39-46.

K

KELLAS James G., *Nazionalismi ed etnie* (1991), il Mulino, Bologna, 1993.

KYMLICKA Will, *Le sfide del multiculturalismo*, «il Mulino», n.2/1997, pp.199-217.

- *La cittadinanza multiculturale* (1995), il Mulino, Bologna, 1999.

L

LAMERS Karl, *Come abbiamo cambiato il Partito popolare europeo*, Intervista di Italianieuropei, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.163-166.

LANARO Silvio, *Patria. Circumnavigazione di un'idea controversa*, Marsilio, Venezia, 1996.

LASCH Christopher, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia* (1995), Feltrinelli, Milano, 1995.

LATTARULO Alessandro, *Presidenzialismo, leaderismo, crisi dei partiti: la tridimensionalità dell'antipolitica postpolitica*, «Dissensi», n.1, Settembre 2001, pp.37-111.

- *La cardinalità dell'egemonia nella riflessione gramsciana*, «Dissensi», n.3, Marzo 2003, pp.75-83.

- *Orizzonti e confini dell'Unione Europea. Dal Baltico al Mediterraneo*, Progedit, Bari, 2005

LETTA Enrico, *Euro sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

LIPPMANN Walter, *L'opinione pubblica* (1922), Prefazione di Nicola Tranfaglia, Donzelli, Roma, 1995.

LIPPOLIS Vincenzo, *L'evoluzione istituzionale dell'Unione e i suoi riflessi sugli schieramenti politici*, «il Mulino», n.6/1998, pp.1004-1015.

LOCHE Annamaria, *Rawls e la società "bene ordinata"*, «Critica Marxista», n.5-6/1996, pp.42-50.

LOSURDO Domenico, *Il peccato originale del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

LUCARELLI Sonia, *La polis europea. Un'introduzione*, in Id. (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp.19-49.

LUCIANI Massimo, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, «Democrazia e diritto», n.3-4/1995, pp.97-107.

- *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.71-87.

LUCIFREDI Pier Giorgio, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 4. Il sistema tedesco (La Repubblica federale)*, Giuffrè, Milano, 1992⁵.

LUHMANN Niklas, *I diritti fondamentali come istituzione* (1999), Cura e introduzione di Gianluigi Palombella e Luigi Pannarale, Dedalo, Bari, 2002.

LUKES Steven, *Potere*, voce dell'Enciclopedia delle Scienze Sociali, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1996, pp.722-745.

LUTHER Jörg, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.221-243.

LUVERÀ Bruno, *Il Dottor H. Haider e la nuova destra europea*, Einaudi, Torino, 2000.

M

MAIR Peter, *La società non abita qui?*, «Reset», n.57, Novembre-Dicembre 1999, pp.20-25.

MAMMARELLA Giuseppe – CACACE Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2000⁵.

MANCINI G. Federico, *Argomenti per uno Stato europeo*, «Sociologia del diritto», n.1/1998, pp.7-27 (a).

- *Per uno Stato europeo*, «il Mulino», n.3/1998, pp.408-418 (b) e in Joseph H. H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa* (1999), il Mulino, Bologna 2003, pp.578-596.

MANDELSON Peter, *Il PSE sappia cambiare*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.39-42.

MANZELLA Andrea, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, «Quaderni costituzionali», n.3/2000, pp.531-543.

- *Un catalogo dei diritti*, «il Mulino», n.1/2001, pp.34-39 (a).

- *Dal mercato ai diritti*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.29-55 (b).

- *Lo Stato «comunitario»*, «Quaderni costituzionali», n.2/2003, pp.273-294 (a).

- *Dalla Convenzione alla Costituzione*, «il Mulino», n.5/2003, pp.913-923 (b).

- *Gli equilibri istituzionali dell'Unione*, «il Mulino», n.4/2004, pp.712-721.

MARRAMAIO Giacomo, *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.119-143.

- *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

MARSHALL Thomas H., *Cittadinanza e classe sociale* (1950), UTET, Torino, 1976.

MARTELLI Claudio, *Cambiare il PSE? Uniamo prima i riformisti italiani*, «Italianieuropei», n.1/2003, pp.61-65.

MASSARI Oreste, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.21-38.

MASTROPAOLO Alfio, *La crisi della democrazia. Tra interessi e paradigmi*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n.7, Seminario 1996, Giappichelli, Torino, 1997, pp.27-44.

- *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, l'ancora del mediterraneo, Napoli, 2000.

- *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2005.

MELE Francisco, *Le spie dell'incertezza. Famiglia, scuola, istituzioni. La costruzione del Sé allo sbando*, Bulzoni, Roma, 2004.

MELOGRANI Piero, *Ma non chiamatela Costituzione*, Intervista di Clementina Casula, «CaffèEuropa», n.108, 17-11-2000, <http://www.caffeeuropa.it/attualita/108attualita-melograni.html>.

- *La Carta nel processo di costruzione europea: una testimonianza*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.91-102.

MÉNY Yves, *Conclusioni. Una Costituzione per l'Unione Europea?*, in Sergio Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.298-310.

MÉNY Yves – SUREL Yves, *Populismo e democrazia* (2000), il Mulino, Bologna, 2001.

MESSORI Vittorio, *Questo libro*, in Giovanni Paolo II, *Varcare la soglia della speranza*, Mondadori, Milano, 1994, pp.VII-XXII.

MEZZADRA Sandro, *Cittadini della frontiera e confini della cittadinanza*, «aut aut», n.298, Luglio-Agosto 2000, pp.133-153.

MONTANARI Bruno, *Per una critica della "cittadinanza"*, in AA.VV. – Scuola Superiore di Storia, *Cittadinanze. Diritti, linguaggi e rappresentazioni della cittadinanza nella storia d'Europa*, IMES, Roma-Catanzaro-Catania, 2000, pp.79-101.

MORELLI Umberto, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.69-93.

MORTELLARO Isidoro D., *L'Europa alla Carta*, «la rivista del manifesto», n.13, Gennaio 2001, pp.22-24.

MOSCOVICI Pierre, *Ma prima costruiamo un vero partito dei socialisti europei*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.43-48.

N

NAPOLITANO Giorgio, *Una proposta non realistica*, «Italianieuropei», n.5/2002, pp.49-53.

- *Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Donzelli, Roma, 2003.

NATALE Paolo – SEGATTI Paolo, *Europee 2004: un punto di svolta?*, «Italianieuropei», n.3/2004, pp.21-32.

NATOLI Salvatore, *Parole della filosofia o dell'arte di meditare*, Feltrinelli,

Milano, 2004.

NEGRI Antonio, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, manifestolibri, Roma, 2002 (nuova edizione).

- *Il governo e le prospettive della politica estera dell'Unione Europea nel quadro globale*, in Giuseppe Bronzini – Heidrun Friese – Antonio Negri – Peter Wagner (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, 2003, pp.47-57.

NUTI Domenico Mario, *L'euro 2002: gioie e dolori*, in Giuseppe Vacca (a cura di), *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci – Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2003, pp.13-23.

O

OLIVETTI Marco, *Art.1 – Dignità umana*, in Raffaele Bifulco - Marta Cartaria - Alfonso Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Premessa di Carlo Azeglio Ciampi, il Mulino, Bologna, 2001, pp.38-45.

P

PACE Alessandro, *La causa della rigidità costituzionale*, CEDAM, Padova, 1996².

PACE Enzo, *Che cosa significa Europa cristiana?*, «il Mulino», n.1/1992, pp.73-81.

PACIOTTI Elena, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.9-27 (a).

- *La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.437-450 (b).

PADOA-SCHIOPPA Antonio, *Una costituzione per l'Europa*, «il Mulino», n.1/2001, pp.48-55.

- *Le istituzioni europee nel progetto della Convenzione*, «il Mulino», n.5/2003, pp.899-912.

- *Il bicchiere mezzo pieno della Costituzione europea*, «il Mulino», n.5/2004, pp.941-952.

PADOA-SCHIOPPA Tommaso, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, «il Mulino», n.6/1998, pp.987-1001.

- *Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

- *L'euro in prospettiva storica*, «il Mulino», n.1/2002, pp.48-57.

PALOMBELLA Gianluigi – PANNARALE Luigi, *Introduzione all'edizione italiana*, in Niklas Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione* (1999), Cura e introduzione di G. Palombella e L. Pannarale, Dedalo, Bari, 2002, pp.5-35.

PAPADIA Francesco, *L'Unione economica e monetaria dopo Maastricht*, «il Mulino», n.1/1992, pp.51-58.

PARISI Arturo, *Una proposta da condividere, per un nuovo soggetto riformista europeo*, «Italianieuropei», n.1/2003, pp.66-72.

PASQUINO Gianfranco, *Primarie? Sì, grazie*, «Il Mulino», n.4/2002, pp.649-657 (a).

- *Idee e modelli di governo dell'Unione Europea*, «Teoria politica», n.3/2002, pp.105-115 (b).

- *Il buon esempio delle primarie democratiche*, «Italianieuropei», n.2/2004, pp.93-98.

PAZÉ Valentina, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Un'analisi teorica*, «Teoria politica», n.1/2003, pp.69-81.

PERA Marcello, “*Quest'Europa è senz'anima. Solo la cristianità può dargliela*”, Intervista di Massimo Giannini, «la Repubblica», 31-10-2004, pp.1, 12-13.

PERNICE Ingolf – MAYER Franz, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.43-68.

PETRANGELI Federico, *Una Carta per l'Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Prefazione di Elena Paciotti, Ediesse, Roma, 2001.

- *La «questione democratica» nel processo di riforma dell'Unione Europea*, in Giuseppe Bronzini – Heidrun Friese – Antonio Negri – Peter Wagner (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, Roma, 2003, pp.143-173 (a).

- *Processo di riforma dell'Unione e questione democratica*, «Democrazia e diritto», n.2/2003, pp.114-140 (b).

PINELLI Cesare, *Riforme istituzionali e transizione repubblicana*, «Italianieuropei», n.1/2003, pp.123-133 (a).

- *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in Franco Bassanini – Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi, Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2003, pp.31-36 (b).

PINELLI Cesare – BARAZZONI Fiorenza, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in Franco Bassanini – Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Prefazione di Romano Prodi, Introduzione di Giuliano Amato, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2003, pp.37-46.

PIO XI (PONTEFICE), *Quadragesimo anno. Della restaurazione dell'ordine sociale in piena conformità con le norme della legge evangelica nella ricorrenza del XL anniversario dell'enciclica «Rerum novarum» di Leone XIII*, Enciclica del 15 maggio 1931, in Igino Giordani (a cura di), *Le encicliche sociali dei Papi. Da Pio IX a Pio XII (1864-1942)*, Studium, Roma, 1944², pp.305-351.

PISELLI Fortunata – RAMELLA Francesco, *Introduzione*, in AA.VV., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, il Mulino, Bologna, 2002, pp.7-44.

PIZZETTI Franco, *Riforma costituzionale italiana e processo costituente europeo*, «il Mulino», n.5/2002, pp.995-1004.

PIZZORNO Alessandro, *Il potere dei giudici*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- *La dispersione dei poteri*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.89-115.

PIZZORUSSO Alessandro, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002.

POMPEDDA Mario Francesco (CARDINALE), *Le radici cristiane dell'Europa*, «Ideazione», n.4/2003, pp.68-80.

PONZANO Paolo, *La riforma delle istituzioni europee nel nuovo «Trattato costituzionale»*, «Democrazia e diritto», n.1/2004, pp.179-191.

PRODI Romano, *Il cammino dell'Europa*, «il Mulino», n.1/2001, pp.19-22
- *Cinque motivi per credere nell'Europa*, «il Mulino», n.1/2002, pp.40-47 (a).
- *Una riflessione sul processo costituzionale europeo*, in AA.VV., *Più Europa, meno Europa. La Convenzione e il processo costituzionale europeo*, Marsilio, Venezia, 2002, pp.21-29 (b).

PROSPERO Michele, *Segnali di postpolitica*, «Dissensi», n.1, Settembre 2001,

pp.21-35.

PUTNAM Robert D., *La tradizione civica nelle regioni italiane* (1993), Mondadori, Milano, 1993.

R

RATZINGER Joseph (al momento del dibattito CARDINALE), *Ragione e fede, scambio reciproco per un'etica comune*, «Reset», n.83, Maggio-Giugno 2004, pp.31-34 (a).

- *Europa. I suoi fondamenti oggi e domani*, San Paolo, Torino, 2004 (b).

RAWLS John, *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli, Milano, 1989³.

- *Risposta a Jürgen Habermas* (1995), «MicroMega» - Almanacco di Filosofia '96, pp.51-106.

- *Liberalismo politico* (1993), Edizioni di Comunità, Torino, 1999.

- *Il diritto dei popoli* (1999), Premessa di Sebastiano Maffettone, Edizioni di Comunità, Torino, 2001.

REICH Robert B., *L'economia delle nazioni. Come prepararsi al capitalismo del Duemila* (1992), Presentazione di Carlo Dell'Aringa, Il Sole 24 Ore, Milano, 1993.

RESTA Eligio, *Poteri e diritti*, Giappichelli, Torino, 1996.

- *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.167-191.

RESTA Eligio – COTTONE Tommaso – MANCONI Luigi – SCALIA Massimo e altri venti firmatari, *Carta di Nizza: appello per i diritti fondamentali*, «l'Unità», 4-12-2002, p.31

REVELLI Marco, *La politica perduta*, Einaudi, Torino, 2003.

RIFKIN Jeremy, *Il Sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il Sogno americano* (2004), Mondadori, Milano, 2004.

RODOTÀ Stefano, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999².

- *La Carta europea dei diritti: una vittoria dimezzata*, «la Repubblica», 4-10-2000, p.17.

- *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.57-89 (a).

- *Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, pp.451-476 (b).

ROSATI Massimiliano, *Prove di dialogo (asimmetrico)*, «Reset», n.83, Maggio-Giugno 2004, pp.24-25.

RUSCONI Gian Enrico, *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna, 1993.

- *L'identità nazionale e la sfida separatista*, in Giovanni Spadolini (a cura di), *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp.223-236 (a).

- *Questione nazionale e ruolo della cultura storica*, «Democrazia e diritto», n.2-3/1994, pp.53-62 (b).

- *La nazione come demonio*, «MicroMega», n.5/1995, pp.239-245.

- *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, «il Mulino», n.5/1996, pp.831-841.

- *Patria e repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997 (a).

- *La politica di Karlsruhe. Democrazia costituzionale e integrazione europea*, «il Mulino», n.2/1997, pp.218-227 (b).

- *Quale «democrazia costituzionale»? La Corte federale nella politica tedesca e il problema della Costituzione europea*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n.2/1997, pp.273-306 (c).

- *Il repubblicanesimo su scala europea*, «il Mulino», n.3/1998, pp.439-444.

- *Religione civile e identità italiana*, «il Mulino», n.5/2003, pp.832-838.

RUSSO Franco, *Lex mercatoria*, «la rivista del manifesto», n.14, Febbraio 2001, pp.36-38

RUSSO Pippo, *La cittadinanza postmoderna*, «il Mulino», n.5/2004, pp.981-991.

S

SATTA Salvatore, *De profundis* (1948), Adelphi, Milano, 1980.

SBRAGIA Alberta M., *La democrazia post-nazionale: una sfida per la scienza politica*, «Rivista italiana di Scienza politica», n.1/2004, pp.43-68.

SCHMITT Carl, *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1932.

- *Le categorie del "politico"*, A cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, il Mulino, Bologna, 1972.

SCHMITTER Philippe C., *Come democratizzare l'Unione europea e perché* (2000), il Mulino, Bologna, 2000.

SCODITTI Enrico, *La Costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Con un saggio di Gianluigi Palombella, Dedalo, Bari, 2001.

SDOGATI Fabio, *Stagnazione e allargamento*, in Giuseppe Vacca (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Dedalo, Bari, 2004, pp.209-234.

SENESE Salvatore, *La protezione internazionale dei diritti fondamentali*, in Gabriella Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna,

2001, pp.493-522.

SERRA Pasquale, *Questioni di Europa*, «Nike - La Rivista della Scienze politiche», n.1/2004, pp.27-41 (a).

- *Europa e Mondo. Temi per un pensiero politico europeo*, Ediesse, Roma, 2004 (b).

SEVERINO Emanuele, *Téchne*, Rizzoli, Milano, 2002.

- *Tecnica e architettura*, Raffaello Cortina, Milano, 2003.

- *Debole? Una crisi lunga due secoli*, Intervista di Vittorio V. Alberti, «Reset», n.84, Luglio-Agosto 2004, pp.37-38.

SIEDENTOP Larry, *La democrazia in Europa* (2000), Introduzione di Paul Ginsborg, Einaudi, Torino, 2001.

SOLA Giorgio, *La teoria delle élites*, il Mulino, Bologna, 2000.

SPADOLINI Giovanni, *Nazione e nazionalità in Italia* (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1994.

SPINELLI Altiero, *Il Manifesto di Ventotene* (1941), il Mulino, Bologna, 1991.

T

TAGGART Paul, *Il populismo* (2000), Con una nota di Massimo Crosti, Città Aperta, Troina, 2002.

TARCHI Marco, *Dal neofascismo al nazionalpopulismo. La parabola dell'estrema destra europea*, «Italianieuropei», n.4/2002, pp.188-197.

- *Contro l'americanismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

TAYLOR Charles, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento* (1992),

Anabasi, Milano, 1993.

TELÒ Mario, *L'Unione Europea tra neoregionalismo e governance globale: tre scenari*, in Sonia Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp.73-106.

- *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

TOCQUEVILLE (DE) Alexis, *La democrazia in America* (1851), Rizzoli, Milano, 1999.

TRIGGIANI Ennio, *Un Trattato per la futura "unità europea"*, in Id. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Supplemento speciale di «SudinEuropa», Settembre-Ottobre 2004, Levante, Bari, 2004, pp.9-26.

TUCCARI Francesco, *Il pensiero politico di Weber*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

U

URBINATI Nadia, *La democrazia cosmopolitica può essere democratica?*, in Roberto Finelli – Francesco Fistetti – Francesca R. Recchia Luciani – Pierangelo Di Vittorio (a cura di), *Globalizzazione e diritti futuri*, manifestolibri, Roma, 2004, pp.305-326.

V

VACCA Giuseppe, *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea* (a cura di), Fondazione Istituto Gramsci - Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2003.

- *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea* (a cura di), Dedalo, Bari, 2004.

VENEZIANI Marcello, *Comunitari o liberal. La prossima alternativa?*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

- *Di padre in figlio. Elogio della Tradizione*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

- *Uno spettro si aggira in Europa. Ma non è fascismo*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 5-5-2002, p.23.

VEROLA Nicola, «*Doppie maggioranze*» e «*ponderazioni*». *Le implicazioni del sistema di voto sul funzionamento del Consiglio dell'Unione*, «Italianieuropei», n.3/2004, pp.195-211.

VIROLI Maurizio, *Per amore della patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

W

WAGNER Peter, *La forma politica dell'Europa. L'Europa come forma politica*, in G. Bronzini – H. Friese – A. Negri – P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, manifestolibri, 2003, Roma, 2003, pp.59-98.

WEBER Max, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano, 1961, 5 volumi.

- *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* (1905), Introduzione di Giorgio Galli, Rizzoli, Milano, 1991.

WEILER Joseph H.H., *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, «Quaderni costituzionali», n.1/2000, pp.5-14.

- *I rischi dell'integrazione: deficit politico e fine delle diversità*, Intervista di Anna Loretoni, in Anna Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma, 2001, pp.59-80.

- *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.22-42 (a).

- *La Costituzione dell'Europa* (1999), il Mulino, Bologna, 2003 (b).
- *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003 (c).

Z

ZAGREBELSKY Gustavo, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.

- *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp.V-XIV.

ZILLER Jacques, *La nuova Costituzione europea*, Prefazione di Giuliano Amato, il Mulino, Bologna, 2003.

ZOLO Danilo, *Mobilizzazione del pregiudizio e non-decisioni. Per una teoria post-empiristica del potere*, Introduzione a Peter Bachrach - Morton S. Bartaz, *Le due facce del potere*, Liviana, Padova, 1986, pp.7-27.

- *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1994.
- *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, «Filosofia politica», n.1/2000, pp.5-18.
- *Una "pietra miliare"?*, «Diritto pubblico», n.3/2001, pp.1011-1030.
- *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

ZOLO Danilo – NEGRI Antonio, *Globalizzati di tutto il mondo, scegliete: Kant o Foucault?* (dialogo tra), «Reset», n.73, Settembre-Ottobre 2002, pp.8-19.

W EDIZIONI CO.PRO.S a r.l.
Sede amministrativa: V.le M. Milazzo, 17
95041 CALTAGIRONE (CT)

(Copyright) tutti i diritti sono riservati alle
EDIZIONI CO.PRO.S.

Finito di stampare nel Giugno 2005
presso le GRAFICHE COSENTINO
CALTAGIRONE