

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN
"CITTADINANZA EUROPEA E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

CATTEDRA JEAN MONNET DI *DIRITTO E ISTITUZIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA*

PIER VIRGILIO DASTOLI

DALLA DIPLOMAZIA ALLA
DEMOCRAZIA: VERSO UNA
COSTITUZIONE EUROPEA?

PIER VIRGILIO DASTOLI
Docente nell'Università degli Studi "Roma Tre"

DALLA DIPLOMAZIA ALLA DEMOCRAZIA: VERSO UNA COSTITUZIONE EUROPEA?

Una costituzione per l'Europa: da mito a progetto politico

L'idea di dotare l'Europa – ed ora, più concretamente, l'Unione europea – di una costituzione non è nuova: dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi, molti sono i progetti elaborati da studiosi, uomini politici e gruppi di riflessione¹. Più recentemente e dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo del "progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea"², il tema della costituzione europea è entrato prima nel dibattito politico europeo ed ora anche nell'agenda politica dell'Unione europea. E' sufficiente qui ricordare le proposte del gruppo parlamentare tedesco della CDU prima nell'agosto 1993 e poi nel settembre 1994³, il progetto di costituzione *A proposal for a European Constitution. Report of the European Constitutional Group* ispirato dal governo conservatore britannico di John Major⁴, i vari progetti di costituzione elaborati dal Parlamento europeo nel corso della legi-

¹ Cfr. SERGIO PISTONE, *I progetti di costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra*, Fascicolo n. 2 degli "Studi per la riforma democratica della Comunità" edito da Il Federalista, Pavia 1984 e F. Mancini *Europe; The case for Statehood*, *European Law Review* 1998.

² Risoluzione del 14 febbraio 1984, GU C 77 del 19.3.1984. Cfr anche F. CAPOTORTI, M. HILF, F. JACOBS, J.P. JACQUE, *Le Traite d'Union europeenne*, Editions de l'Universite de Bruxelles, 1985 e P.V. DASTOLI, A. PIERUCCI, *Verso una costituzione democratica per l'Europa*, Marietti 1984.

³ il documento relativo al c.d. "nucleo duro". Cfr. PIER VIRGILIO DASTOLI, *Fra il magnete tedesco ed il diluente britannico*, Il Mulino/Europa 2, 1994.

⁴ Ibidem. Il progetto è stato pubblicato da European Policy Center nel dicembre 1993.

slatura 1989-1994, culminati nella risoluzione Herman del 10 febbraio 1994⁵.

Il dibattito sull'idea di una costituzione europea è stato rilanciato dal Congresso dell'Aia, organizzato dal Movimento Europeo Internazionale nel maggio 1998 a cinquant'anni dal Congresso d'Europa del 1948: nell'appello finale, i tremilacinquecento partecipanti avevano approvato le proposte contenute nel rapporto *Construissons ensemble l'Europe du XXIème siècle* elaborato dal Comitato di iniziativa dello stesso Movimento Europeo internazionale⁶. Tali proposte riprendevano e approfondivano la richiesta di un "patto costituzionale di tipo federale" avanzata a Roma, nel marzo 1997, da un centinaio di organizzazioni non governative europee riunite nel Forum permanente della società civile⁷.

Nel presentare il programma del semestre di presidenza tedesca del Consiglio europeo davanti al Parlamento europeo nel gennaio 1999 e nel concludere questo semestre ancora davanti al Parlamento europeo nel giugno dello stesso anno, il ministro degli esteri della Repubblica Federale Joschka Fischer aveva indicato nella costituzione europea l'obiettivo a medio termine dell'integrazione europea. Un anno dopo e mentre i rappresentanti delle diplomazie dei Quindici affondavano nelle sabbie mobili del negoziato intergovernativo per la revisione del Trattato di Amsterdam, lo stesso Fischer ha finalmente smosso le acque stagnanti del dibattito europeo proponendo, nel suo discorso di Berlino⁸, un "*progetto di costituzione che dovrà essenzialmente ancorare i diritti fondamentali ed i diritti dell'Uomo e del cittadino, una separazione equilibrata dei poteri fra le istituzioni europee ed una delimitazione precisa dei settori gestiti dall'Europa o dagli Stati-nazione*".

⁵ GU C 61 del 28.2.94. Cfr il rapporto Q elle, *Charte constitutionnelle pour l'Union européenne* cit e *A Constitution for the European Union*, EUI Working Papers n. 95/9

⁶ MEI, 24.2.1998, Bruxelles. Ora sul sito www.europeanmovement.org.

⁷ Cfr. *Charte des citoyennes et des citoyens de l'Union européenne*, ora sul sito del Movimento Europeo Internazionale, cit.

⁸ JOSCHKA FISCHER, *Dalla Confederazione alla Federazione; riflessione sulla finalità dell'integrazione europea*, Università Humboldt, 12 maggio 2000 (Cfr.: http://auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r000512c.htm).

Rispondendo a Fischer nel discorso⁹ pronunciato davanti al Bundestag il 27 giugno 2000, il presidente della Repubblica francese Chirac ha proposto di lanciare – dopo il Consiglio europeo di Nizza del 7 e 8 dicembre 2000 – "*un processo che ci permetta, al di là della Conferenza intergovernativa (per la revisione del Trattato di Amsterdam, NDR) di rispondere alle altre questioni istituzionali che si pongono all'Europa*". Jacques Chirac ha indicato un percorso al termine del quale "*i governi e poi i popoli sarebbero chiamati a pronunciarsi su un testo che potremo consacrare come la prima costituzione europea*". Questo percorso dovrebbe prevedere: prima la riorganizzazione dei trattati "*per renderne la presentazione più coerente e più comprensibile per i cittadini; in seguito la definizione chiara della ripartizione delle competenze ...inoltre una riflessione sulle frontiere geografiche definitive dell'Unione e la precisazione della natura della Carta dei diritti fondamentali ed infine la preparazione degli aggiustamenti istituzionali necessari -- tanto dal punto di vista dell'esecutivo che del Parlamento, per rafforzare l'efficacia ed il controllo democratico della nostra Unione*".

I discorsi prima di Fischer e poi di Chirac hanno provocato – non solo in Francia ed in Germania – una serie impressionante di reazioni nel mondo politico ed anche nell'opinione pubblica certamente superiore a quella suscitata, nell'autunno 1994, dal documento del gruppo parlamentare della CDU sul c.d. "nucleo duro". In effetti, la grande maggioranza degli interventi si è concentrata sulla questione degli effetti dirompenti dell'allargamento dell'Unione ai tredici paesi che hanno fatto domanda di adesione e che sono stati considerati "eleggibili" dal Consiglio europeo di Helsinki¹⁰ e, in una prospettiva a medio-lungo termine, alla probabile adesione di altri paesi europei ed in particolare delle repubbliche della ex-Jugoslavia¹¹. La risposta che viene comunemente data agli effetti dell'allargamento è quella che, nell'immagine coniata da Valéry Giscard d'Estaing, dovrebbe permettere la convi-

⁹ pubblicato sul sito della presidenza della Repubblica francese: <http://www.elysee.fr>.

¹⁰ Tre paesi del mediterraneo: Malta, Cipro e Turchia; un paese dell'ex-Jugoslavia: Slovenia; tre paesi baltici: Lettonia, Lituania ed Estonia; sei paesi ex-comunisti dell'Europa centrale: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania e Bulgaria.

¹¹ È importante ricordare che il Consiglio d'Europa conterà, dal prossimo 1° gennaio 2001, 43 paesi membri ivi compresa la Russia.

venza dell'Europa-spazio (l'Unione allargata) con l'Europapotenza (la Federazione Europea) o quella che, nell'immagine coniata dai diplomatici, dovrebbe articolarsi intorno alla c.d. "cooperazione rafforzata"¹²; e su questa risposta sono tornati più volte in questi mesi non solo Giscard d'Estaing, Jacques Delors ed Helmut Schmidt ma gli stessi Fischer e Chirac e tutti coloro che hanno preso carta e penna per scrivere "della costituzione europea".

Così il tema della costituzione europea, dei suoi contenuti e del percorso politico ed istituzionale per la sua elaborazione e per la sua entrata in vigore è rimasto per ora nell'ombra con l'eccezione di qualche posizione apparentemente eccentrica come quelle dei francesi François Bayrou et Alain Juppé (che hanno proposto il primo un progetto fondato sui principi classici del federalismo ed il secondo un progetto fondato sui principi classici del confederalismo) o le riflessioni, proseguite all'interno del Movimento Europeo Internazionale, sui contenuti del "patto costituzionale europeo".

Costituzione europea e Stato federale

Una costituzione non è una legge tecnica che distribuisce competenze e regola relazioni di potere fra le istituzioni. Ogni costituzione democratica è, in primo luogo, un atto fondatore che espone i principi ed i valori sulla base dei quali uomini e donne intendono associarsi, vivere insieme e "costituire" una società. E' la traduzione, in un testo giuridico, di un contratto sociale: come atto scritto, la costituzione rende pubblici i valori che essa espone e le regole di organizzazione che essa determina e offre così ai cittadini gli strumenti per comparare gli atti dei pubblici poteri a questi valori ed a queste regole e, eventualmente, per chiederne il rispetto. Una costituzione è dunque la manifestazione, in un testo giuridico, della qualità democratica della società, di ogni società umana.

Il fatto che la parola "costituzione" sia associata a quella di Stato – e più specificatamente a quella di Stato-nazione – non significa che sia impossibile pensare ad essa al di fuori del quadro politico dello Stato-nazione. Se un legame deve essere fatto è in-

¹² Definita in termini generali per tutta l'Unione dal Trattato di Amsterdam (Titolo VII, art. 43-45) e poi specificata per il primo (Comunità Europea: art. II CE) ed il terzo pilastro (Affari interni e giudiziari: 40 TUE).

vece fra costituzione e società, tenuto conto del fatto che le forme nelle quali si organizzano le società evolvono nel tempo: Città, Impero, Stato. ...Esse evolvono politicamente per tener conto dell'evoluzione economica, sociale e culturale e per creare delle strutture politiche capaci di far fronte a questi cambiamenti e per dare delle risposte comuni a degli interessi permanenti comuni.

Conseguentemente, il fatto che l'Europa non sia uno Stato non può essere considerato un ostacolo né teorico né pratico all'idea che essa possa avere una Costituzione e, reciprocamente, il fatto che l'Unione europea si doti di una Costituzione non significherebbe che essa diverrebbe uno Stato-nazione.

Per tener conto dell'evoluzione politica, economica, sociale e culturale dell'Europa, l'Unione europea dovrà invece evolvere verso una forma – ancora da definire – di Stato-federale. Secondo la concezione classica del federalismo costituzionale europeo, tale Stato-federale dovrà essere dotato di un sistema di governo federale e di un parlamento bi-camerale chiamato a rappresentare i cittadini e gli Stati membri. La Federazione europea dovrà avere delle competenze esclusive nei settori della moneta, della politica estera, della sicurezza e della difesa ma delle competenze "condivise" con gli Stati membri nella politica economica e della società ed un bilancio adeguato allo sviluppo delle sue competenze¹³.

Per essere solida, una costituzione deve comprendere una vera e forte dichiarazione di diritti fondamentali: ma una dichiarazione di diritti fondamentali rischia di perdere la sua efficacia ed il suo carattere di patrimonio di valori comuni se essa non è iscritta in un atto fondatore della nuova Unione europea (v. più avanti).

¹³ Il rapporto McDougall del 1977 indicava che un bilancio prefederale dovrebbe raggiungere almeno il 2.5% del PIL a livello europeo (cioè dell'allora Europa dei 9), almeno il 5-7% per far fronte alle esigenze dell'Unione economica e monetaria ed un bilancio federale - comprese le spese della difesa ma escluse le spese dello stato sociale - dovrebbe raggiungere almeno il 7-10% del PIL a livello europeo. Uno studio confidenziale elaborato nell'estate di quest'anno dal ministero degli esteri tedesco quantifica il costo dell'allargamento per il bilancio comunitario in circa 80 miliardi di Euro supplementari cioè in una somma pari al bilancio attuale: il che porterebbe il bilancio comunitario in crediti di impegno al 2/2.5% indicato dal rapporto McDougall nel 1977. Tali percentuali devono essere comparate con quelle dei bilanci dei sistemi federali "maturi" (Usa, Germania, Confederazione Elvetica, Austria, Canada, Australia ed India) dove la spesa federale è superiore al 40% del PIL globale dello Stato in questione.

Limiti e ambiguità dell'attuale dibattito costituyente

Per avviare in modo sensato la discussione sulla costituzione europea, Stefano Rodotà invita a guardarci da tre rischi: il minimalismo costituzionale, il riduzionismo economico ed il puro spontaneismo politico. Del primo rischio abbiamo già parlato più sopra, quando abbiamo citato la dottrina giuridica e la giurisprudenza che professano l'opinione secondo cui l'Europa ha già una sua costituzione che dovrà essere semplificata e codificata in un documento costituzionale unico o, nella migliore delle ipotesi, arricchita nella sua sostanza costituzionale attraverso il consolidamento del patrimonio giurisprudenziale e l'elaborazione di una carta di diritti fondamentali. E' la strategia sostenuta in particolare dal gruppo di lavoro dell'Istituto Universitario Europeo nel rapporto *"Quale Carta Costituzionale per l'Unione europea"* il cui sottotitolo (*"Strategie e opzioni per rafforzare il carattere costituzionale dei trattati"*) è del resto molto significativo. *"Temo – afferma Rodotà – che l'ideale europeo si infiacchisca ancora e l'orizzonte non sia quello dell'improbabile nascita di una costituzione diffusa (all'inglese) ma l'approdo sia piuttosto ad un costituzionalismo senza costituzione o, come dice più radicalmente Jiirgen Habermas, ad 'uno Stato di diritto senza democrazia'"*.

Il secondo rischio risiede nell'approccio del riduzionismo economico: secondo questa corrente di pensiero, la costituzione europea si sta sviluppando a partire dall'Unione economica e monetaria e dalle sue istituzioni (la Banca Centrale Europea, il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze "Euro-11"¹⁴ ma anche il Consiglio europeo che ha rivendicato a sé, nella riunione di Lisbona del 23-24 marzo 2000 il ruolo di "governo dell'economia europea").

Il terzo rischio è quello più grave perché è quello meno evidente: esso risiede – secondo la formula suggerita da Stefano Rodotà – nello spontaneismo politico o nel velleitarismo di coloro che pensano che la battaglia per la costituzione europea possa rimanere allo stato di puro sentimento diffuso o dichiarato in questo o quel discorso senza tradursi in una volontà politica comune, reale ed

¹⁴ che diverrà "Euro-12" a partire dal gennaio 2001 con l'entrata della Grecia nell'Euro. Quando abbiamo scritto quest'articolo non era ancora noto il risultato del referendum danese sull'Euro del 28 settembre 2000: in caso di risultato positivo, avremmo "l'Euro-13".

operante, e senza precisare gli elementi essenziali della futura costituzione europea (sistema istituzionale, competenze e frontiere dell'Unione, cittadinanza europea, costituzione finanziaria...).

La volontà politica non può essere altro che una realtà estremamente complessa: essa richiede da parte dei leader politici:

- di vedere le questioni europee dal punto di vista dell'interesse comune;
- di formulare delle iniziative concrete, conformi alla prospettiva della costituzione europea, impegnando in quest'elaborazione uomini e donne che lavorano in politica e mettendo al servizio di questa prospettiva l'amministrazione europea e le amministrazioni nazionali;
- di riunire intorno a quest'obiettivo un vasto consenso popolare. Il che implica che questo consenso possa esprimersi sotto forma di una partecipazione reale e responsabile al processo di formazione delle decisioni.

In altri termini, la volontà politica deve certamente fondarsi su un sentimento politico preliminare ad ogni meccanismo istituzionale ma – per uscire dal suo stato informe ed inefficace – essa ha bisogno di strumenti istituzionali grazie ai quali essa prende forma, si sviluppa nel tempo e si realizza. E' la ragione che ha spinto i federalisti a sostenere a lungo l'idea che una costituzione europea dovrà essere il frutto di un'assemblea rappresentativa dei cittadini della società europea in formazione ("assemblea costituente") ed è la ragione che ha spinto – più recentemente – il Movimento europeo internazionale a chiedere che sia utilizzato per l'elaborazione della costituzione il metodo della "Convenzione" adottato dal Consiglio europeo per la stesura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Non sembra muoversi in questa direzione il cancelliere tedesco, Gerhard Schroeder, che – in un'intervista rilasciata a Paolo Valentino sul "Corriere della Sera" del 20 settembre – immagina un lungo percorso "costituente" di tre anni che dovrebbe concludersi in un'ennesima conferenza intergovernativa "verso il 2004".

"Dovremo affrontare – afferma il cancelliere – la delimitazione delle competenze a livello europeo, integrare nei trattati la carta dei diritti e confrontarci con la problematica della divisione dei poteri fra le istituzioni di Bruxelles. Ci troveremo cioè in una discussione costituente...La dobbiamo affrontare, perché i cittadini europei, con l'avanzare del processo di integrazione, hanno diritto ad una Costituzione precisa e

*comprensibile a tutti. Ecco – conclude il cancelliere – perché a Nizza proporrò ai miei colleghi questo dibattito costituente che dobbiamo condurre in pubblico, prima di farlo sfociare in una Conferenza intergovernativa verso il 2004*¹⁵.

Il cancelliere Schroeder ha ripreso, ma solo in parte, la lista dei temi all'ordine del giorno del "dopo-Nizza" suggerita da Jacques Chirac nel discorso al Bundestag del 27 giugno 2000. Inoltre, mentre Schroeder e Amato pensano ad una "ampia conferenza intergovernativa" da convocare nel 2004¹⁶, Jacques Chirac ha suggerito un modello di negoziato "ispirato dalla Convenzione che redige la Carta dei diritti fondamentali".

Il dibattito politico sulla costituzione europea è solo all'inizio e difficilmente il Vertice di Nizza chiarirà le questioni relative al metodo che dovrà essere adottato per l'elaborazione della Costituzione ed al calendario che dovrà condurre alla sua approvazione¹⁷. E' del resto estremamente probabile che le diplomazie nazionali – cui spetta il compito di redigere il progetto di conclusioni del Vertice – metteranno bene in chiaro il principio secondo cui il potere di negoziare la "rifondazione dell'Unione" non potrà essere sottratto al metodo intergovernativo.

Se le idee relative al metodo ed al calendario sono ancora molto nebuloze, la nebbia è fitta per quanto riguarda il contenuto della futura costituzione europea. Basta leggere i passaggi principali dei discorsi pronunciati a Berlino da Joschka Fischer e da

¹⁵ Il Corriere della Sera. 20 settembre 2000 pag. 3. Parola per parola, il contenuto dell'intervista di Gerhard Schroeder è stato poi riversato nell'articolo firmato dallo stesso Schroeder e da Giuliano Amato e pubblicato su La Repubblica 21 settembre 2000 pag. 17.

¹⁶ E' utile ricordare che, oltre alle scadenze istituzionali europee nel 2004 (elezioni del Parlamento europeo nel mese di giugno e procedura di designazione della nuova Commissione fra il mese di giugno e quello di dicembre), la successione delle presidenze semestrali del Consiglio prevede nel 2001 la Svezia ed il Belgio, nel 2002 la Spagna e la Danimarca, nel 2003 la Grecia e l'Italia, nel 2004 l'Irlanda ed i Paesi Bassi, nel 2005 il Lussemburgo ed il Regno Unito. Per quanto riguarda le scadenze elettorali nazionali, nel 2004 dovrebbero andare alle urne i cittadini greci, lussemburghesi, austriaci e spagnoli.

¹⁷ Gli otto partiti del centro-sinistra, riuniti a Ventotene il 30 settembre 2000, hanno perso un'occasione d'oro per chiarire a se stessi, all'opposizione del centro-destra ed agli elettori, il percorso politico ed istituzionale che dovrà portare alla Costituzione europea, ignorando il fatto che l'Italia avrà la presidenza del Consiglio nel secondo semestre del 2003 e che questa presidenza spetterà al governo che uscirà dalle urne del 2001.

Jacques Chirac per rendersi conto della grande distanza politica che dovrà essere colmata se si vorrà dare all'Unione un sistema costituzionale di tipo federale.

"Gli Stati-nazione – ha precisato Fischer – sono realtà indispensabili...e sarebbe un errore irreparabile se tentassimo di completare l'integrazione politica contro le istituzioni e le tradizioni nazionali esistenti...Soltanto se l'integrazione europea conserverà gli Stati-nazione nella Federazione europea... un tale progetto sarà realizzabile" aggiungendo, per non essere frainteso, che "la concezione di uno Stato federale europeo, che sostituirebbe come un nuovo sovrano gli antichi Stati-nazione e le loro democrazie, appare come un'elucubrazione artificiale che si situa al di fuori delle realtà europee tradizionali" e precisando che "un parlamento europeo dovrà rappresentare sempre due elementi: un'Europa degli Stati-nazione ed un'Europa dei cittadini...mettendo insieme le differenti élite politiche nazionali e le differenti opinioni pubbliche nazionali". Secondo questa concezione, il Parlamento europeo dovrà "disporre di due Camere di cui una sarebbe composta di deputati appartenenti ai parlamenti nazionali...e l'altra scelta fra un modello di Senato composto di senatori degli Stati membri eletti a suffragio universale o una Camera degli Stati simile al Bundesrat"¹⁸. Per quanto poi riguarda l'esecutivo europeo, il ministro degli esteri tedesco opterebbe per lo sviluppo del Consiglio europeo (di cui aveva peraltro disegnato poco prima la caricatura con trenta presidenze successive e riunioni di settimane intere, l'impotenza decisionale, la mancanza totale di trasparenza, i compromessi impalpabili ed assurdi e la perdita di interesse dei cittadini) per farne il governo dell'Unione o per l'elezione diretta del Presidente o per altre, imprecise, formule intermedie.

Jacques Chirac, evitando di entrare nel merito del futuro sistema costituzionale dell'Europa, ha indicato un percorso intermedio per i paesi che desiderano avanzare più rapidamente e che costituirebbero dunque un "gruppo di pionieri" destinati a partecipare all'insieme delle cooperazioni rafforzate. A partire dal 2001, questo gruppo dovrebbe coordinare le proprie politiche economiche, rafforzare la politica di difesa e di sicurezza e garantire una più grande efficacia nella lotta alla criminalità. Escludendo l'idea – avanzata recentemente da Jacques Delors¹⁹ – di un trattato nel

¹⁸ Dove siedono i rappresentanti dei governi dei Länder.

¹⁹ Jacques Delors immagina una Federazione di Stati-nazione all'interno dell'Unione europea dotata di un Trattato autonomo e di un sistema istituzionale

trattato, Jacques Chirac pensa ad un meccanismo di coordinamento "leggero" e cioè un segretariato incaricato di assicurare la coerenza delle posizioni dei membri del gruppo di pionieri "naturalmente aperto a tutti coloro che desidereranno entrarvi".

Carlo Azeglio Ciampi, pur non entrando nel merito del contenuto della futura costituzione europea, ha espresso – in un'intervista al giornale francese *Le Figaro* – la sua preferenza per un approccio intergovernativo: partendo dal coordinamento del governo dell'economia e dal sistema dell'Eurogruppo monetario, Ciampi immagina una Commissione con funzioni di segretariato con il compito di individuare i problemi ed istruire la ricerca delle soluzioni e gli Stati membri con il potere di adottare insieme queste soluzioni e, ciascuno nel proprio ambito di competenza, con il potere di applicarle. *"Quest'approccio intergovernativo – precisa Ciampi – riscuote il mio favore: esso permette di andare avanti come è stato fatto creando l'Eurogruppo, di cui le competenze non sono iscritte in nessun trattato. In seguito, si potranno creare delle nuove istituzioni..."*.

La Carta dei diritti fondamentali

Uno dei temi del dibattito "costituente" sarà certamente la questione dell'estensione e della natura dei diritti fondamentali che dovranno essere garantiti dall'Unione europea nonché delle procedure comunitarie perché questa garanzia sia effettiva ed operante.

Il sistema comunitario non aveva previsto né un catalogo di diritti fondamentali né una procedura interna per la loro protezione²⁰. Inoltre, le istituzioni delle Comunità ed ora quelle dell'Unione europea non sono sottoposte al controllo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, al contrario degli Stati membri dell'Unione anche quando essi applicano delle disposizioni del diritto comunitario: ciò è dovuto al fatto che, nonostante una discussione avviata alla fine degli anni settanta dalla Commissione

con una Commissione ed una Corte di Giustizia condivise con i paesi membri dell'Unione ed un Parlamento ed un Consiglio propri alla Federazione

²⁰ Per approfondire questa tematica cfr. BIEBER, DE GUCHT, LENAERTS E WEILER, *Au nom des peuples européens*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1996.

europea²¹, la Comunità europea non ha mai aderito alla Convenzione di Roma.

Un atto adottato dalle Comunità europee sfugge ad ogni controllo di "convenzionalità" da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee e può essere successivamente censurato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo in quanto facente parte dell'ordine giuridico di uno Stato membro della Convenzione. E' quel che è avvenuto nella "causa Matthews" di fronte alla Corte di Strasburgo: il Regno Unito è stato considerato responsabile degli effetti nel suo ordine giuridico interno di una disposizione del diritto comunitario primario che privava gli abitanti di Gibilterra del diritto di partecipare alle elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo.

Nonostante questo evidente vuoto giuridico, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha elaborato, fin dagli inizi degli anni '70, un'importante giurisprudenza per proteggere le libertà individuali: i giudici di Lussemburgo hanno ampiamente utilizzato il loro diritto "pretoriano" per affermare che *"i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce il rispetto"*²² e che questa garanzia si ispira alle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

La giurisprudenza comunitaria ha influito sull'atteggiamento delle istituzioni che hanno adottato, nell'aprile 1977, una "Dichiarazione Comune" nella quale il Parlamento europeo, il Consiglio dei Ministri e la Commissione delle Comunità europee *"sottolineano l'importanza primordiale che essi attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali quali risultano in particolare dalle costituzioni"*

²¹ Memorandum per l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali COM(79) 210 fin in: Bollettino delle Comunità Europee suppl. N. 2/79. La Commissione aveva già trasmesso al Parlamento europeo, il 4 febbraio 1976, una "relazione sulla salvaguardia dei diritti fondamentali nell'elaborazione e nello sviluppo del diritto comunitario" basandosi su uno studio eseguito, su incarico della stessa Commissione, dal prof. Rudolf Bernhardt direttore del Max-Planck-Institut di Heidelberg. Sul punto relativo all'adesione della Comunità alla Convenzione di Roma cfr. *Au nom des peuples européens* cit. ed in particolare i capitoli di Jean-Pierre Cot (pag. 18-19) e di Rinaldo Bontempi (pag. 68-81).

²² Sentenza 4/73 J Nold, Kohlen und Baustoffgrosshandlung contro la Commissione delle Comunità europee in Raccolta della giurisprudenza della Corte 1974, pag. 491.

degli Stati membri così come dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali"²³.

Nel suo "progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea" approvato nel febbraio 1984, il Parlamento europeo affermò successivamente che l'Unione doveva essere fondata sulla "adesione ai principi della democrazia pluralista, del rispetto dei diritti dell'Uomo e sul primato del diritto". Il progetto di Trattato prevedeva inoltre che l'Unione europea dovesse adottare una dichiarazione, in un termine di tempo di cinque anni dall'entrata in vigore del progetto, da sottoporre alle stesse procedure previste per le modifiche del Trattato e che, nello stesso termine di cinque anni, dovesse deliberare sulla sua adesione alla Convenzione di Roma, alla Carta Sociale di Torino ed ai patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

Come un fiume carsico, l'idea di una carta dei diritti fondamentali è tornata periodicamente in superficie: le conclusioni del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 contengono la proposta di un "catalogo" di diritti e quest'idea appare di nuovo nelle discussioni del gruppo Westendorp, incaricato dai governi dei Quindici di preparare la Conferenza intergovernativa sul trattato di Amsterdam.

Il Consiglio europeo, riunito a Colonia il 3 e 4 giugno 1999, ritenne che fosse necessario ("allo stato attuale dello sviluppo dell'Unione") elaborare una Carta dei diritti "al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione". Secondo il Consiglio europeo di Colonia, questa carta avrebbe dovuto essere elaborata da un "organo" (auto-nominatosi successivamente "Convenzione") – composto di quindici delegati dei capi di Stato e di governo e del Presidente della Commissione europea nonché di sedici membri del Parlamento europeo e di trenta membri dei parlamenti nazionali – e presentata in tempo utile prima del Consiglio europeo di Nizza del 7-8 dicembre 2000²⁴.

Dopo nove mesi di lavoro, la Convenzione ha approvato – nella seduta conclusiva del 25-26 settembre a Bruxelles – un progetto di Carta composto di un preambolo e di 52 articoli relativi

²³ GU n. C 103 1977, pag. 1.

²⁴ Molta documentazione sulla Carta è raccolta nel volume edito dal Senato della Repubblica-Servizio dei rapporti comunitari ed internazionali (*Documenti di base*, n. 16, marzo 2000).

ai diritti civili e politici, ad alcuni diritti economici e sociali e ad alcuni diritti c.d. della "quarta generazione" (bioetica...). Rispettando quasi alla lettera il mandato di Colonia, la Convenzione ha pressoché escluso dalla Carta i c.d. diritti programmatici pur previsti in altri strumenti internazionali (il diritto al lavoro, all'alloggio, ad un reddito minimo) anche se tale scelta limitativa ha subito alcune rilevanti eccezioni, ha rinunciato a prendere posizione sull'eventuale integrazione della Carta nel futuro trattato di Nizza e nulla ha detto sulla necessità di ampliare i poteri della Corte di Giustizia di Lussemburgo per rendere effettiva e operante la protezione di diritti che si vorrebbero "giustiziabili".

Molte organizzazioni non governative – a cominciare dalla Confederazione europea dei Sindacati, dalla Piattaforma delle ONG del settore sociale e dal Forum permanente della Società Civile – hanno criticato, talvolta aspramente, il progetto di Carta elaborato dalla Convenzione per il fatto che "capitoli interi sono poveri di contenuto (come quello sulla cittadinanza europea) o mancano totalmente (come la democrazia partecipativa, la democrazia locale o la democrazia paritaria, i diritti collettivi ed i diritti culturali)". Di fronte a queste debolezze, alcune organizzazioni non governative francesi (riunite in una rete chiamata CAF ECS) ed il Forum europeo della società civile hanno chiesto alla presidenza francese di proporre che il Consiglio europeo di Nizza adotti la Carta "come progetto" da sottoporre, nei primi sei mesi del 2001, ad una "inchiesta collettiva"; che lo stesso Consiglio europeo di Nizza affidi alla Convenzione il mandato di redigere un progetto definitivo da sottoporre al Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2001 e che, alla fine di tale procedura, la Carta sia integrata prima nei trattati e poi nella futura costituzione europea.

Rifondare l'Unione: il ruolo della società civile

E' arrivato il momento – come è stato ormai affermato da più leader europei – di avviare un processo di rifondazione costituzionale dell'Unione europea: questa rifondazione è necessaria non soltanto per permettere il suo ampliamento all'Europa centrale ed orientale ma anche per darle i mezzi necessari alla soluzione dei più gravi problemi che affliggono le nostre società all'inizio del nuovo secolo. Senza questa rifondazione l'Unione diventerebbe una zona di libero scambio, senza regole e dunque senza solidarietà: in questo quadro, il primo passo da compiere è il passaggio

dalla diplomazia alla democrazia nelle relazioni internazionali ed in particolare nel processo di integrazione europea.

Per raggiungere questo risultato, è necessaria la mobilitazione della società civile e livello europeo: tale mobilitazione è stata sino ad ora inadeguata se la si confronta alla mobilitazione della società civile a livello nazionale o locale od alla presenza ed all'influenza delle organizzazioni non governative in occasione dei grandi vertici delle Nazioni Unite (da quello di Città del Messico sul ruolo della donna a metà degli anni '70 fino a quello di Roma sul Tribunale internazionale sui crimini di guerra del 1999) e, da ultimo nelle manifestazioni contro la mondializzazione a Seattle, a Washington, a Ginevra, a Davos, a Bruxelles, a Genova, a Praga²⁵.

Fino ad ora è fatto salvo il ruolo dei sindacati dei lavoratori e, in misura minore, delle organizzazioni federaliste, delle donne e degli ambientalisti e dei consumatori, le organizzazioni non governative europee e le "reti multitematiche" si indirizzano solo a delle élite europee e non riescono ancora a coordinarsi ed a cooperare fra di loro. Per portare a buon fine la battaglia contro l'immobilismo delle amministrazioni nazionali, dei sistemi consolidati di interessi finanziari, delle strutture politiche ancora prigioniere degli Stati-nazione, la società civile dovrebbe avere nello stesso tempo la fierezza del suo passato e l'ambizione del suo avvenire. A questo punto della costruzione europea, si tratta di riflettere su un "ordine del giorno" proprio alla società civile e di elaborare a questo scopo una strategia, un calendario ed un metodo autonomo da quello dei poteri pubblici.

²⁵ Per approfondire il tema della società civile a livello internazionale ed europeo cfr. JEAN L. COHEN e ANDREW ARATO, *Civil Society and Political Theory*, The Mit Press, Cambridge 1997; VICTOR M. PEREZ-DIAZ, *The Return of Civil Society*, Harvard University Press, Cambridge 1998; JEAN CLAUDE BOAUL (a cura di), *Vers une société civile européenne*, L'Aube, Parigi 1999 e PIERPAOLO DONATI (a cura di), *Il welfare della Società civile*, Franco Angeli 2000.

