

Per uno stato europeo

Quanto più l'Unione europea si avvicina alla forma statale, tanto più forti divengono le resistenze al processo di integrazione. Tuttavia l'incompletezza dell'Europa politica non dipende dall'assenza di una vera omogeneità sociale o spirituale, bensì dal prevalere di un'architettura di tipo diplomatico, che rende l'Unione un ibrido fra un insieme di stati e un edificio internazionale.

«In linea di principio – scrive Jurgen Habermas – la *rule of law* può sussistere senza la concomitante esistenza della democrazia», vale a dire senza diritti politici che attribuiscono al cittadino il potere di influire sui cambiamenti del proprio status¹. Il modello di forma di governo che il filosofo tedesco ha in mente è probabilmente il Raj britannico o qualcosa di simile: una «autorità paternalistica», com'egli la definisce. Eppure, l'osservazione di Habermas sembra applicarsi non meno precisamente ad una entità politica che, tanto nella sua concezione quanto nel suo modo di funzionare, di paternalistico ha ben poco: quella posta in essere nel 1957 dal Trattato di Roma.

I trattati, come nel caso dell'Impero tedesco alla fine del 1870, possono dare origine a stati federali, ma di solito generano alleanze, associazioni, confederazioni e, quando gli obiettivi perseguiti sono confinati ad un campo specifico, organizzazioni internazionali². Da queste ultime la Comunità europea si distingueva sotto molti aspetti, il più significativo dei quali era di gran lunga il fatto che i rapporti stabiliti tra le sue istituzioni e i suoi Stati membri, inclusi i loro cittadini, erano soggetti alla *rule of law*. Esistevano, tuttavia, ragioni più importanti che indussero politici e studiosi a negare che la Comunità possedesse carattere federale e ad annoverarla assieme alle altre e meno coese entità: vale a dire, la natura essenzialmente economica delle competenze ad essa trasferite e – dato ancora più eloquente – la sua struttura sostanzialmente non democratica.

In effetti, la correlazione tra federalismo e democrazia (o, almeno, costituzionalismo) viene considerata generalmente così necessaria che la maggior parte degli specialisti concorda nel designare l'Unione Sovietica e certi stati dell'America Latina in alcune fasi della loro storia come federazioni fittizie. Per contro, le organizzazioni internazionali si presumono non democratiche, dal momento che esse riservano il potere normativo centrale all'organismo

rappresentativo degli stati contraenti il quale, di regola, lo esercita secondo la regola dell'unanimità. •La diplomazia, non la democrazia• governa i loro meccanismi decisionali³.

Il Trattato di Roma è tecnicamente ancora in vigore; ma la giurisprudenza della Corte di giustizia e una serie di riforme costituzionali iniziate nel 1976 hanno profondamente modificato lo schema stabilito dai suoi autori. A seguito della giurisprudenza della Corte, specie delle sentenze che hanno letto nel Trattato una carta aperta di diritti fondamentali, l'area coperta dalla *rule of law* nel funzionamento della Comunità è ora tanto vasta e ben protetta da mettere in ridicolo per la sua gratuita arroganza il giudizio espresso da Raymond Aron nel 1974: «gli autentici diritti civili non si espandono al di là dei confini nazionali»⁴. Quanto alle riforme cui ho fatto allusione – l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale e il suo modesto ma crescente coinvolgimento nel processo legislativo comunitario – esse furono evidentemente suggerite dalla consapevolezza che la crescente gamma dei poteri attribuiti alla Comunità aveva significativamente diminuito la sovranità dei parlamenti nazionali, sottraendo alle loro competenze materie sempre più ampie in un processo incrementale al quale i parlamenti nazionali non avevano acconsentito e sul quale non avevano controllo. Il monopolio della legislazione accordato all'organismo rappresentativo degli Stati doveva perciò essere attenuato a livello comunitario in un modo che richiamasse, anche solo vagamente, il modello federale in base al quale il potere di emanare le leggi è condiviso dal consiglio degli Stati e da una camera rappresentativa del popolo.

Questi sviluppi, assieme ad altri progressi istituzionali compiuti al fine di garantire l'efficienza della Comunità (per esempio, un considerevole allargamento del voto a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri) così come l'imminente acquisizione della sovranità monetaria⁵ e, sotto la più debole etichetta di Unione europea, una crescente capacità da parte dell'Europa di assumere «quasi tutte le funzioni fondamentali dello stato nazionale»⁶, hanno senza dubbio modificato la primitiva natura dell'organizzazione nata nel 1957. Oggi, insistere nel definirla organizzazione internazionale e bollare come «fronzoli retorici» tutto ciò che a tale definizione non si adatta e più o meno come cercare di rimettere il dentifricio dentro il tubo⁷. Quelli che indulgono in tale esercizio sono o tenaci accoliti della scuola neorealista nella scienza politica, per cui ogni ulteriore progresso da parte dell'Unione è destinato ad infrangersi di fronte a insormontabili barriere, o professori di diritto internazionale ansiosi di mantenere il loro predominio su un'allettante provincia sempre più ambita dai costituzionalisti. Tuttavia, se questo punto è ormai indiscutibile, esistono molti dubbi sul fatto che i costituzionalisti possano senza troppe difficoltà annettersi e dominare la provincia che tanto desiderano. Personalmente, ritengo che il loro tempo non sia ancora giunto. Se il Trattato di Maastricht ha conquistato un vasto e importante territorio, esso non ha portato l'Unione oltre la soglia dello stato federale. Diro di più: a me sembra evidente che quanto più l'Unione si avvicina alla forma statuale, tanto maggiore è la resistenza opposta al raggiungimento di questo obiettivo.

A dimostrarlo sono due esempi recenti. Qualunque seguace della filosofia funzionalista che ispirò uno dei padri fondatori della Comunità, Jean Monnet, così come qualunque sottoscrittore del detto madisoniano «federate i loro portafogli e il loro cuore e la loro mente seguiranno»⁸, è indotto a pensare che l'attuazione dell'unione monetaria renderebbe inevitabilmente il sistema così squilibrato da richiedere un contrappeso nella forma di un governo economico autentico e democraticamente responsabile. Eppure, il Trattato di Amsterdam dello scorso giugno è rimasto palesemente al di sotto di queste aspettative. I suoi autori hanno deciso che il collegio dei quindici Ministri delle finanze (compresi i rappresentanti dei paesi che non aderiranno alla moneta unica) basterà a tenere sotto controllo i poteri di una futura Banca centrale e che l'estensione di tali poteri non comporta necessariamente l'esigenza di garantire al Parlamento europeo un ruolo più forte. Parimenti indicativa di questo ostinato atteggiamento, tuttavia, è stata la loro secca opposizione a ogni arricchimento del ristretto catalogo di diritti – non più che «specchietti perline» per gli indigeni – che gli artt. 8-8e) del Trattato sull'Unione europea hanno annesso alla cittadinanza dell'Unione. Ovviamente, un'ampliamento di questo status, non diversamente dall'attribuzione di nuove prerogative al Parlamento, rafforzerebbe la democrazia europea o, meglio, contribuirebbe a trasformarla da «liturgia» in «sostanza». Allo stesso modo, tuttavia, esso indebolirebbe le identità nazionali; e questa, è precisamente la ragione per cui i negoziatori del Trattato di Amsterdam non solo l'hanno evitato, ma hanno sottolineato che la cittadinanza dell'Unione può completare e in nessun caso sostituire la cittadinanza degli Stati membri.

Stati e nazioni

Malgrado le apparenze, che suggeriscono come la principale posta in gioco sia la salvaguardia della sovranità nazionale, le ragioni che giustificano l'ostilità di cui ho detto all'avvento di una Europa statuale sono in sostanza più concrete che ideologiche. Gli esperti le identificano nell'autotutela degli interessi delle élites politiche e burocratiche dei quindici stati e, più nobilmente, nella consapevolezza da parte di queste ultime che agli occhi dei loro elettori la comunità nazionale resta il referente più ovvio della vita politica e dell'identità di gruppo⁸. In tempi recenti, tuttavia, le stesse élites hanno trovato un alleato inatteso (e inequivocabilmente ideologico) in quei circoli accademici e giudiziari che solo pochi anni fa suonavano il piffero per una rapida integrazione politica dell'Europa. Essendo io stesso membro di entrambi i circoli, sono particolarmente interessato alle motivazioni delle opinioni che essi esprimono e cercherò qui di seguito di identificarle.

A tal fine è peraltro indispensabile una premessa. Il nuovo umore che pervade numerosi palazzi di giustizia e varie facoltà di diritto in Europa (ma anche alcune delle loro propaggini in America) e lungi dall'essere omogeneo; e anzi ricco di dettagli e di sfumature. Volendo semplificare, tuttavia, si

possono distinguere al suo interno due correnti di pensiero che sono non soltanto diverse l'una dall'altra, ma in contrasto l'una rispetto con l'altra su molti punti qualificanti. Così, la prima ha concluso che «l'opzione ... più sicura consiste semplicemente nel ritirarsi in ciò che ci risulta familiare, vale a dire lo stato nazionale»⁹. La seconda, per riprendere le parole del suo portavoce più prestigioso, il professor Joseph Weiler di Harvard, si oppone a «un'Europa statutale anche se di tipo federale»¹⁰, perché una simile forma di governo assemblerebbe, perpetuandolo, tutto quel che è «escludente» – cioè tendente a impedire l'ingresso e la partecipazione di chi sta fuori – nella storia e nella prassi degli stati nazionali europei, e pertanto tradirebbe le promesse implicite nella visione di un'Europa meramente sovranazionale. Da questo punto di vista il Trattato di Maastricht, «essendosi appropriato dei più alti simboli dello stato (la cittadinanza, la politica estera, la difesa), è stato un inganno»¹¹.

A una prima lettura, tali opinioni appaiono profondamente contraddittorie. Scavando più a fondo, tuttavia, a me sembra dimostrabile che, al di là delle loro differenze, esse hanno un'origine comune: l'incapacità di concepire uno stato se non come stato nazione o, in una parola, di separare lo stato dalla nazione.

L'ethnos nascosto?

Omogeneità e comunicazione politica. Iniziamo con la scuola di pensiero secondo cui qualunque tentativo di rafforzare la dimensione democratica dell'Unione europea è o illusorio o passibile di mettere a repentaglio le radici della democrazia laddove sono più profonde e più solide: lo stato nazionale. Anche se tracce di questa tesi possono rinvenirsi d'interno di diverse culture giuridiche e politiche^{1*}, la Germania ne è la terra di origine e la decisione pronunciata dalla Corte costituzionale tedesca sulla compatibilità del Trattato di Maastricht con la Legge fondamentale tedesca¹³ ne costituisce l'espressione più nota, se non anche la più raffinata. La parte di tale sentenza che rileva ai fini della nostra discussione può essere riassunta agevolmente: il principio di democrazia, com'è espresso dall'art. 20 della Legge fondamentale, esige che ogni esercizio di diritti sovrani derivi direttamente dal «popolo dello Stato» (Staatsvolk), la formazione della cui volontà politica postula l'esistenza di una forma di opinione pubblica che può svilupparsi solo attraverso il libero scambio delle idee e un processo continuo di interazione tra forze e interessi sociali. Oggi, tali condizioni esistono solo nell'ambito dello stato nazionale ove il popolo può esprimersi e influire su ciò che lo riguarda «su una base relativamente omogenea spiritualmente, socialmente e politicamente».

In Europa – qui mi riferirò meno alla sentenza e più ai molti commenti, fra i quali alcuni di giudici della Corte tedesca, che essa ha suscitato – «l'infittirsi delle relazioni economiche e sociali»¹⁴ causato da quarant'anni di integrazione

ha certamente dato qualche frutto sul terreno della coesione sociale; ma il divario tra queste relazioni e il grado di comunicazione necessario a un autentico discorso democratico è ancora ampio. Come sottolinea il giudice Grimm, non sono distinguibili né un pubblico europeo né un dibattito politico europeo¹⁵; e l'ostacolo maggiore al loro sviluppo, il fattore che condanna al fallimento ogni tentativo di europeizzare la base sociale da cui dipendono il funzionamento dei sistemi politici e le prestazioni dei parlamenti, è l'assenza di un linguaggio comune. Certo, esistono stati multilingui – il Belgio, la Svizzera, la Finlandia; ma essi hanno da 5 a 10 milioni di abitanti e due o tre lingue, mentre le rispettive cifre per l'Unione europea sono 370 milioni e 11. Il deficit democratico europeo – come piuttosto ipocritamente definiamo l'incapacità dell'Unione di traghettarsi al di là dei riti e delle massime della democrazia – è pertanto congenito e non può essere realisticamente rimosso se non in termini epocali o, addirittura, di ere geologiche¹⁶.

Le riforme miranti a colmare le «formidabili lacune» che ancora esistono nei poteri legislativi del Parlamento o che cercano di esigere l'assenso di quest'ultimo per gli emendamenti al Trattato, avrebbero pertanto un impatto limitato sul deficit democratico. In realtà, come spesso avviene con le scorcioie istituzionali, esse potrebbero persino essere gravide di rischi. Poiché attualmente – ed è questo il nocciolo dell'argomento – non esiste un popolo europeo, l'assemblea di Strasburgo non è per definizione un corpo rappresentativo popolare. Di conseguenza, promuoverla al rango di organo pienamente legislativo non compenserebbe in modo adeguato la perdita dei legami tra i cittadini dei quindici stati e i loro parlamenti che una simile impresa implicherebbe. La conclusione di queste osservazioni è chiara e il giudice Grimm la formula con commendevole sincerità: la democrazia nella sua pienezza può essere realizzata solo entro una cornice nazionale e, se così stanno le cose, «convertire l'Unione europea in uno stato federale non è un obiettivo desiderabile»¹⁷.

Agli autori della sentenza su Maastricht e ai loro compagni di strada nel diritto costituzionale tedesco non fa certo difetto la sagacia. Essi sono consci del fatto che lo Staatsvolk, che considerano come la sola base per un'autorità democratica e per una legislazione legittima, può essere compreso alla luce degli elementi utilizzati per definire la nozione di *Volk* dal movimento romantico che dominava agli inizi del secolo scorso (un «organismo naturale» avente una propria origine e un proprio destino) e di conseguenza non risparmiavano gli sforzi per tentare di evitare questo rischio. L'enfasi che essi pongono sulla indispensabilità di un discorso politico e sulle condizioni che lo rendono possibile – vale a dire un diffuso ed elaborato sistema di comunicazioni o l'esistenza di agenzie «di mediazione» (partiti politici, istituti di cultura, gruppi di interessi di ogni sorta) – riflette chiaramente la loro intenzione di privare lo Staatsvolk di qualunque connotazione organica e presentarlo come *demos*, una comunità tutta terrena di animali politici dotati di interessi tanto divergenti quanto convergenti.

Eppure, come una schiera di studiosi con Weiler in testa ha ben compreso^{1*}, questo sforzo è vano. La prova più evidente di tale fallimento è fornita dai

lavori accademici del giurista che ha redatto la decisione della Corte costituzionale tedesca, il giudice Kirchhof¹⁹. Esaminare questi lavori in dettaglio non è tuttavia necessario. Un passaggio cruciale della decisione stessa – d'omogeneità spirituale, sociale e politica – che deve caratterizzare il popolo dello stato – e la straordinaria importanza che uno studioso esperto ed equilibrato come il giudice Grimm attribuisce alla necessità di un linguaggio comune (non era forse la lingua il «legame sociale primordiale» secondo il più grande romantico tedesco, Johann Gottfried Herder?) provano che nascosto dietro il *demos* sta, irriducibile, il *Volk* metafisico che gode di «assistenza eterna» teorizzato da Savigny nel 1840, reinventato da Gierke alla fine del secolo e reso più sinistro da Carl Schmitt nel 1927²⁰. La democrazia è possibile negli Stati membri perché una base organica, etnicamente omogenea, li rende socialmente coerenti; non è possibile in Europa, con la conseguenza di renderne sconsigliabile la conversione in stato, poiché l'Europa manca di uniformità etnica e le è perciò negata quella coesione. Quando si ha a che fare con alcune premesse del diritto pubblico tedesco, torna alla mente il gatto di Cheshire: il corpo, a cominciare dalla punta della coda, è svanito, ma il sogghigno resta.

Democrazia e società multiculturali. Confutare queste affermazioni o, potremmo dire, esorcizzare il sogghigno, non è un compito troppo difficile; è un patto naturalmente che si resista alla tentazione di ricorrere a mezze verità come l'esistenza di una cultura comune europea risalente al Medio Evo e di recente restituita a nuova vita dal programma Erasmus per lo scambio di studenti e dagli istituti postuniversitari di Firenze e di Bruges. È vero che «numerosi giovani in tutta Europa considerano il proprio continente, piuttosto che il proprio paese, come lo spazio entro il quale muoversi»²¹ e anche vero che «una certa diffusione di lealtà, una certa espansione degli orizzonti dal nazionale all'europeo... sono evidenti sia tra le classi dirigenti sia, più timidamente, tra le masse»²¹. Tuttavia, trarre da tali sviluppi la conclusione che l'Europa abbia già acquisito «un senso di identità comune e di personalità collettiva» è un esercizio di autoillusione²². Su questo punto Kirchhof e Grimm hanno ragione. Hanno torto, invece, nel non vedere che uno stato europeo composto da una pluralità di nazioni eppure fondato su un *demos*, che derivi la propria legittimità dal consenso piuttosto che da comuni origini etniche e le proprie possibilità di sopravvivenza da lealtà civiche piuttosto che ancestrali, è senz'altro concepibile. Essi hanno torto nel rifiutare una simile prospettiva per una semplice e molto empirica ragione: l'esistenza e la sopravvivenza di diverse forme di governo corrispondenti al modello che ho tracciato. Vorrei aggiungere che ignorare questa obiezione fondamentale o liberarsene affrettatamente rappresenta, per la dottrina tedesca, un preoccupante segnale di provincialismo.

Lasciamo in disparte gli Stati Uniti e l'Australia, il cui carattere multi-etnico non si riflette (fino ad ora) a livello di linguaggio ed è in qualche modo fortemente mitigato dall'egemonia culturale di un gruppo particolare, i discendenti dei primi coloni. Mi si consenta invece di soffermarmi su Belgio

e Canada. In conseguenza del risveglio etnico che tormenta la nostra epoca e ha nel loro caso toni particolarmente aspri, entrambe le federazioni sono vacillanti, anche se non per forza condannate allo smembramento. In ogni caso, entrambe sono democrazie impeccabili per quanto lo si possa essere in questo mondo imperfetto. I loro sistemi di comunicazione, tuttavia, non sono più comuni e le loro agenzie «di mediazione» – partiti, sindacati, università – si sono spaccati, completamente in Belgio, parzialmente in Canada, lungo frontiere linguistiche. In effetti, si potrebbe osservare che i provvedimenti linguistici applicati in vaste aree di entrambi i paesi abbiano un obiettivo fondamentale: impedire al gruppo etnico a beneficio del quale sono stati emanati di adoperare o persino di apprendere la lingua dell'altro. Così, la Carta della lingua francese nel Quebec e vari decreti della Comunità fiamminga impongono ammende a scopo deterrente, la prima nei confronti dei datori di lavoro che licenziano, dequalificano o trasferiscono i propri impiegati perché parlano solo francese, i secondi nei confronti di coloro che non si limitano all'olandese nelle offerte di lavoro.

La storia italiana fornisce un esempio più positivo, anche se da un diverso punto di vista. L'unificazione dell'Italia tra il 1859 e il 1861 fu il risultato dell'opera di ridotte élites intellettuali e politiche appoggiate da due potenti stati-nazione, la Francia e la Gran Bretagna. L'affermazione, che a volte si trova nei nostri libri di testo elementari, secondo cui il Risorgimento scaturì da una domanda popolare e coinvolse una partecipazione popolare è una pietosa bugia. In ogni caso, in un'epoca in cui nelle campagne italiane si parlavano decine se non centinaia di dialetti reciprocamente incomprensibili, individuare una «identità italiana» collettiva era impossibile. Anzi, tanto diversi erano i dialetti usati nella penisola che quando, durante quella che oggi verrebbe considerata una missione di inchiesta, due eminenti intellettuali lombardi, Emilio e Giovanni Visconti Venosta, visitarono a cavallo il Mezzogiorno, i contadini di passaggio li presero per turisti inglesi perché la lingua che essi parlavano era l'italiano colto che le classi dirigenti apprendevano nelle loro case e nelle loro scuole esclusive²³. Tuttavia, pur non acquisendo mai più che una fragile identità nazionale, l'Italia si consolidò e continuò a vivere come stato per più di 130 anni, gli ultimi 50 dei quali con una forma di governo pienamente democratica.

Ma i casi più spettacolari fra i tanti che avrebbero potuto suggerire ai costituzionalisti tedeschi di impegnarsi in riflessioni più serie se fossero stati meno introspettivi, sono senza dubbio quelli del Sudafrica dal 1994 e dell'India dal 1947. La popolazione sudafricana è composta da otto gruppi etnici neri, un gran numero di coloured, due comunità asiatiche e due «tribù» bianche, come vengono talvolta definite, mentre le lingue ufficiali della Repubblica sono undici. In India, che ha 2,5 volte più abitanti dell'Unione europea, i gruppi etnici sono innumerevoli, le religioni con più di tre milioni di adepti sono sei, le lingue regionali sono 15, mentre la lingua ufficiale dello Stato, lo hindi, è parlata dal 38% della popolazione e solo quattro persone su cento sanno leggere l'inglese, la lingua dei giornali autorevoli.

Considerate tali circostanze – alle quali si possono aggiungere molti altri fattori di divisione o di indebolimento (le memorie dell'apartheid, l'ancora vigente sistema delle caste, l'aspro antagonismo fra zulu e xosa o hindu, sikh e musulmani, un tasso di analfabetismo che varia dal 39 al 49%) – come spiegano Kirchhoff e Grimm la forma di governo politico adottata e mantenuta in vita (in India per tanto tempo quanto nella Bundesrepublik) dai due paesi? Dov'è l'omogeneità spirituale e sociale che dovrebbe renderla possibile? Dove sono i presupposti per il ricco scambio di idee ritenuto vitale per la nascita e lo sviluppo di un'opinione pubblica matura? Eppure, per quanto enormi siano gli ostacoli posti sul loro cammino e deboli i valori e la conoscenza dei diritti e dei doveri condivisi dai cittadini, le democrazie del Sud Africa e dell'India sono sopravvissute a sfide di ogni sorta e sembrano pronte ad entrare nel prossimo millennio con un non irragionevole grado di fiducia in se stesse.

Un «demos» escludente?

Torniamo all'Europa. Perché mai uno stato europeo, che sarebbe ovviamente fondato su condizioni sociali e materiali incomparabilmente più favorevoli di quelle presenti in Sudafrica e in India, non potrebbe raggiungere un livello di democrazia più elevato e più forte che in questi paesi? Privata della sua dimensione comparatistica, la domanda dovrebbe essere posta anche al professor Weiler, il quale è parimenti convinto – anche se, come abbiamo visto, per ragioni molto diverse – che un'Europa statuale non sia un obiettivo desiderabile. «Sarebbe ben più che ironico – egli dice in un passaggio-chiave di uno dei suoi recenti saggi – se una forma di governo costituita per contrastare gli eccessi di statalismo finisse per tornare al punto di partenza trasformandosi in un (super)stato. Sarebbe ugualmente ironico se l'ethos che ha rifiutato l'abuso di confini da parte dello stato-nazione desse origine ad una forma di governo con lo stesso potenziale di abuso»²⁴.

La prima di queste ipotesi mi sembra poco realistica. C'è in Weiler una radicata e, per quanto mi riguarda, totalmente giustificata convinzione che il nostro mondo politico sia ancora dominato dall'etica della sovranità e della potenza; non penso, però, che essa arrivi al punto di indurlo a ricomprendere nella nozione di «eccessi di statalismo» il monopolio della forza d'interno dei confini e la volontà di impiegare la forza contro i nemici che attacchino tali confini, ossia il minimo irriducibile del concetto di stato. Ritengo piuttosto che quel che preoccupa Weiler sia il possibile ricorso, da parte delle autorità di un'Europa statuale a strumenti di pressione più o meno coercitivi miranti ad imporre una cultura singola o egemonica, come un insegnamento tendenzioso della storia nelle scuole, il palese favoreggiamento di una lingua particolare e così via – o, in altre parole, una replica delle politiche che molti stati nazionali unitari (ma anche federali) tormentati da una o più non addomesticate minoranze etniche hanno adottato e continuano a adottare con lo scopo di dar vita ad un'identità onnicomprensiva, un *homo americanus, gallicus, hispanicus*, e via dicendo.

Per quel che mi riguarda, la mia modesta ipotesi è che simili politiche, originate come sono dall'aggressività o dalle angosce di una maggioranza etnica (i Wasp, i parlanti la *langued'oil*, i castigliani), sarebbero semplicemente impensabili in un'Unione europea divenuta stato. Tutt'al più le sue autorità, sulle orme della Commissione europea dei nostri giorni, potrebbero lanciare campagne volte a instillare e a fortificare quello che Habermas definisce il «patriottismo costituzionale» dei cittadini, vale a dire il solo sentimento di appartenenza che un'identità pallida e frigida com'è l'europea può aspettarsi di generare. Qualunque passo più audace di questo nella direzione dell'integrazione o dell'assimilazione, ove dovesse essere realmente tentato, verrebbe respinto da anticorpi che la storia ha reso anche troppo efficaci.

Ma Weiler non manca solo di realismo. Se la mia interpretazione della sua formula è corretta, egli non riesce neppure, al pari dei suoi antagonisti tedeschi, a concepire uno stato che non sia radicato in, e coincidente con, una nazione. E ancora più rivelatrice di questa incapacità è la sua convinzione che un'Europa statuale avrebbe un potenziale di «abuso di confini» paragonabile a quello dei vecchi stati nazionali. Perché mai lo stesso potenziale se la sola possibile base di un'Europa statuale sarebbe un demos basato sul solo vincolo della lealtà civica? Jose Ortega y Gasset ha scritto che Isabella di Castiglia e Fernando d'Aragona unirono corpo, anima e forze per «andare il pianeta con le energie» della nuova nazione spagnola. Effettivamente la Spagna inondò il pianeta non appena fu completata la Reconquista, così come accadde per l'Inghilterra e la Francia dopo l'ascesa di Elisabetta e di Napoleone e per la Germania dopo la proclamazione dell'Impero. Ma come potrebbe farlo l'Europa, considerando che le sue energie non trarrebbero linfa da alcuna forma emotiva di nazionalità e si coagulerebbero non in conseguenza di un evento esaltante, ma nel corso di un lento, laborioso e disperatamente prosaico processo di convergenza da parte dei suoi Stati membri?

Uno stato, naturalmente, ma anche l'entità semplicemente sovranazionale che Weiler sembra preferire, ha confini – e i confini includono ed escludono, cioè dividono, se non sempre gli amici dai nemici, come affermava Carl Schmitt, certamente «noi» da «loro». A questo punto formulero un'altra modesta ipotesi. Nel caso di un'Europa statuale, la polarità «noi-loro» prenderebbe forma innanzitutto nei settori della libertà di commercio e della circolazione delle persone – e non necessariamente in forme più rigide o «escludenti» alle quelle attuali. In particolare, per quanto concerne l'immigrazione, un'autorità centrale dotata del potere di distribuire rifugiati e persone in cerca d'asilo su tutto il territorio dell'Unione sarebbe probabilmente in grado di ospitarne un numero più alto e, allo stesso tempo, di mitigare conflitti che si inaspriscono in tutti gli Stati membri. Quanto ad una politica estera unica e alla sua ovvia appendice, un apparato di difesa unitario, li accoglierei, pur non essendo un esperto, come una benedizione. Non c'è bisogno di ricordare quanto gli interessi confliggenti e le memorie storiche degli Stati membri abbiano contribuito alla pessima gestione della crisi che ha portato alla dissoluzione della Jugoslavia e alla guerra civile che ha devastato la Bosnia. In un contesto più recente, basta immaginare quanti orrori sarebbero stati

risparmiati al Ruanda, al Burundi e al Congo se l'unione, e non l'uno o l'altro dei suoi stati con interessi post-imperiali in mente, avesse avuto il potere di promuovere un'efficace azione umanitaria sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Un'Europa federale

Uno stato federale europeo capace di evitare gli eccessi e gli abusi che hanno segnato la storia delle sue unità costitutive è insomma concepibile. Se – ed è un grande se – la forza delle circostanze dovesse fare scoccare la scintilla della necessaria volontà politica, esso sarebbe persino *realizzabile*²⁵. Ma quanto sarebbe desiderabile? Sinora non ho affrontato direttamente la questione. Mi accingo a farlo adesso: se, come hanno promesso i Trattati di Roma, di Maastricht e ora di Amsterdam, il cammino verso un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa è destinata a continuare e se, nel corso di questo cammino, i popoli d'Europa vogliono preservare i valori che ne permeano lo stile di vita, l'Europa ha bisogno delle collaudate istituzioni e procedure che solo uno stato può offrire.

I federalisti degli anni Trenta e Quaranta – il marchese di Lothian, Lionel Robbins, Altiero Spinelli, François Bondy – avanzarono vari argomenti a favore di questa proposizione; molti dei quali restano validi. Naturalmente, essi non potevano prevedere il problema più attuale, vale a dire la minaccia che la de-nazionalizzazione dell'economia, specie dei mercati finanziari e della stessa produzione industriale, avrebbe rappresentato alla fine del secolo per le politiche del lavoro e i sistemi di sicurezza sociale dell'Europa²⁶. È divenuto quasi un luogo comune osservare che, sotto la spinta della concorrenza internazionale, i nostri paesi si trovano ad affrontare una scelta drammatica: o mantenere in vita i generosi diritti derivanti dal Welfare State accettando in tal modo un livello permanentemente elevato di disoccupazione, oppure accelerare la *deregulation* e la flessibilità nel mercato del lavoro, lasciando il profitto come unico arbitro della virtù ed emarginando così i meno abili e i meno qualificati, cioè i più vulnerabili dei nostri cittadini.

Queste osservazioni non implicano alcuna ostilità nei confronti della globalizzazione. Sono consapevole dei suoi benefici e trovo straordinario che d'interno della sinistra europea persino studiosi di grande prestigio come Eric Hobsbawm si rammarichino che non sia più possibile far ricorso al protezionismo per contrastarne gli effetti sociali²⁷. Questi effetti, comunque, non si possono negare, né si può ignorare il fatto che essi tendono a indebolire la lealtà di larghi segmenti della popolazione. Come altrimenti spiegare la rinascita di un populismo di estrema destra, il corporativismo sfrenato della maggior parte dei gruppi d'interesse e il fiorire delle politiche identitarie o della xenofobia (Le Pen, Haider, Bossi, Kiærsgård, Hagen) sulle rovine delle vecchie ideologie?²⁸ Costretti con le spalle al muro da un'economia mondiale che non riescono a controllare, alcuni dei nostri stati nazionali si trovano nell'incapacità di gestire, senza ricorrere a strumenti coattivi, le conseguenze degli sconvolgimenti provocati dalla globalizzazione. Uno stato europeo, per

contro, se non altro a causa della visione più ampia e della risolutezza che potrebbe portare nell'esercizio del vasto potere economico dell'Europa, sarebbe forse in grado di influire sul mercato globale. Il nostro contratto sociale dovrebbe ancora essere ridisegnato, ma i suoi valori fondamentali potrebbero essere salvaguardati con il possibile esito di mitigare le crisi di lealtà a cui il loro indebolimento sembra aver dato luogo.

Per quanto forte, tuttavia, non è questo l'argomento più persuasivo che si possa avanzare a sostegno di una forma di stato per l'Europa. Esso si basa infatti sui diritti sociali dei cittadini europei, mentre in gioco è qualcosa di ancor più prezioso: i loro diritti politici o, in una parola, la democrazia. Alcuni dati potranno gettare luce sull'ampiezza di questo problema in termini sia quantitativi che qualitativi. La profezia di solito attribuita a Jacques Delors che, entro l'anno 2000, l'80 per cento dei regolamenti economici e sociali applicabili negli stati membri avrebbero avuto origine a Bruxelles è probabilmente spuria²⁹ e sicuramente esagerata. Tuttavia, in base ad uno studio condotto dal Consiglio di Stato, delle 2981 misure legislative entrate in vigore in Francia nel 1991, 1564, vale a dire circa il 53 per cento, sono state emanate nella capitale della Comunità, mentre una statistica più recente mostra che il 30% della legislazione prodotta nei Paesi Bassi è composta da disposizioni di attuazione delle direttive comunitarie. D'altro canto, è vero che i membri dell'organismo che emana queste direttive e i regolamenti più importanti (il Consiglio dei ministri) possiedono una genuina legittimità, dal momento che sono eletti dai rispettivi parlamenti nazionali o derivano da questi il proprio mandato; ma, come tutti sanno, essi si limitano spesso ad approvare senza discutere, e nella maggior parte dei casi a porte chiuse, proposte elaborate da un collegio di ambasciatori (il Coreper) e, a un livello inferiore, da innumerevoli, anonimi e irresponsabili comitati di esperti nazionali³⁰.

Conclusioni

Questa è dunque la situazione. L'Unione europea di oggi *presuppone la democrazia* come patrimonio di valori e di istituti condivisi dai suoi Stati membri in ognuno dei quali i rappresentanti del popolo controllano l'operato del potere esecutivo; *ma non è essa stessa democratica*. L'Unione, anzi, è destinata a non essere mai democratica fino a quando non solo la sua politica estera e di sicurezza, che è apertamente condotta su base intergovernativa, ma la stessa gestione del suo nucleo sovranazionale, il mercato unico, saranno affidate, con o senza un controllo circoscritto da parte del Parlamento europeo, a tavole rotonde diplomatiche. In altri termini, la democrazia sfuggirà all'Europa fino a quando la sua forma di governo includerà regole e legittimerà pratiche modellate su quelle della comunità internazionale.

Questo quadro è già abbastanza fosco; ma un'ulteriore considerazione lo fa apparire ancora più scuro. Come è dimostrato dai dati citati poco sopra, l'applicazione di tali regole e pratiche minaccia anche di rafforzare il predominio dei governi sui parlamenti nazionali e perciò di contagiare le costituzioni

degli Stati membri, cioè la stessa democrazia *presupposta* dall'Unione³¹. Questo grave pericolo è considerato con sempre maggiore preoccupazione anche dai molti che desiderano che l'unione rimanga com'è. I rimedi che essi propongono, tuttavia, sono o inefficaci o dirompenti. Così, un controllo più severo esercitato dai parlamenti nazionali sul processo legislativo a Bruxelles mediante rigide direttive imposte ai rispettivi governi limiterebbe il potere contrattuale di questi ultimi, relegandoli, ogni volta che le decisioni vengono prese a maggioranza, in uno splendido ma sterile isolamento. Per quanto riguarda i referendum nazionali, l'esperienza danese nel 1992-1993 ha dimostrato che, se il loro risultato è negativo, essi possono avere conseguenze così rovinose da forzare l'Unione e lo Stato interessato ad aggirare la volontà popolare escogitando confusi compromessi. Infine, il controllo esercitato dalle corti degli Stati membri sulle disposizioni comunitarie a stregua dei valori contenuti nelle rispettive costituzioni comporta il rischio di porre nel nulla i maggiori progressi compiuti durante il processo di integrazione: vale a dire, il primato del diritto comunitario e i suoi corollari, una concorrenza non distorta e l'eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini dell'Unione³².

La verità è perciò che il problema della democrazia non può essere affrontato a livello nazionale. Dev'essere affrontato là dove è stato generato, nel tessuto stesso dell'Unione, e può essere risolto solamente liberando l'Unione dell'ultimo – ma quanto ancora potente – vestigio della sua costituzione originaria: la natura essenzialmente internazionale innestata sul suo meccanismo decisionale. Nel 1941 Clement Attlee pronunciò cinque parole di splendida follia politica che furono subito dimenticate e destinate a non essere mai più ripetute in Inghilterra o altrove: «L'Europa – egli disse – deve federarsi o perire». I decenni successivi hanno provato che Attlee era palesemente in torto. L'Europa optò per un'organizzazione di tipo confederale e questa scelta non le impedì di rendere impensabile la prospettiva di guerre entro i propri confini né di prosperare economicamente. Non credo tuttavia di sbagliarmi se affermo che la follia di Attlee suona oggi come saggezza. Nel dare i propri frutti, l'organizzazione confederale ha prodotto contraddizioni che sono cresciute in maniera direttamente proporzionale alla crescita dei poteri dell'Unione e che soltanto un balzo verso il federalismo può sperare di superare. L'alternativa, temo, sarebbe l'appassimento delle più efficaci ragioni che giustificano il ruolo dell'Europa come protagonista della politica mondiale: la sua integrità democratica e, di qui, il suo diritto a predicare la democrazia a chi non la pratica.

Naturalmente, come disse Karl Marx, nessun sarto può sperare di misurare le sue brache alla storia. Per quanto difficile sia immaginarlo, l'Unione potrebbe evolvere in un'entità democratica senza diventare uno stato federale, sia pure uno stato tanto minimo e aperto quanto può esserlo in un ordine mondiale che è anni luce distante dalla visione kantiana. Se ciò dovesse accadere, non ne sarei certamente contrariato; all'opposto, ne sarei felice. La democrazia è il fine, gli stati, come li abbiamo conosciuti, non sono che strumenti. Porre in essere una democrazia senza stato è da sempre uno dei più ricorrenti e più nobili sogni dell'umanità. Come potrebbe il miracolo della sua realizzazione considerarsi una sconfitta?

Note

Questa relazione, che nella versione originale inglese apparirà in contemporanea anche sullo «European Law Journal», è stata presentata per la prima volta il 1° novembre 1997 come *lecture inaugurale* in occasione della nomina dell'Autore quale Adjunct Professor presso l'Università della Nuova Galles del Sud a Sydney, Australia. Essa costituisce altresì la base del discorso introduttivo che l'autore tenne nel Congresso internazionale di sociologia del diritto in programma a Courmayeur nel settembre 1998, nell'occasione del 25° anno di pubblicazione di questa rivista. Le opinioni espresse in questo articolo sono personali e non riflettono in alcun modo il pensiero della Corte di giustizia delle Comunità europee, presso cui l'autore svolge le funzioni di giudice.

¹ J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, «Praxis International», 1992, n. 12, p. 10. In un contesto non dissimile vedi I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, 1969, pp. 129 ss.

² Vedi C. Leben, *A propos de la nature juridique des Communautés européennes*, «Droits», 1991, n. 14, p. 63. A giudizio di alcuni autori, per contro, le confederazioni hanno, in principio, obiettivi politico-difensivi. A.D. Pliakos, *La nature juridique de l'Union européenne*, «Revue trimestrielle de droit européen», 1993, n. 29, pp. 209 ss., scrive che, mentre un'organizzazione internazionale implica la messa in comune di poteri sovrani da parte dei suoi stati membri, in una confederazione la sovranità di questi ultimi rimane intatta.

³ D.M. Curtin, *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy*, Inaugural Lecture, University of Utrecht, p. 9.

⁴ R. Aron, *Is Multinational Citizenship Possible?*, «Social Research», 1974, n. 4, p. 638.

⁵ Che costituisce, come osservo una volta la signora Thatcher, «il cuore del cuore della sovranità nazionale»: vedi W. Wallace, *Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe, 1945-1993*, «Political Studies», 1994, XLII, p. 67. Secondo P.C. Schmitter, *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in G. Marks et al. (a cura di), *Governance in the European Union*, 1996, pp. 122 ss., se l'unione monetaria avrà successo «agli Stati membri avranno "messo in comune" [il diritto] a perseguire una politica macroeconomica indipendente dagli altri Stati membri partecipanti».

⁶ W. Wallace, *op. cit.*, p. 65. Vedi anche P.C. Schmitter, *op. cit.*, p. 124: «Non esiste nessun settore che fosse di esclusivo dominio della politica nazionale nel 1950 e che non sia stato incorporato in qualche modo e in qualche misura nelle competenze della Ce/UE».

⁷ J.H.H. Weiler e U.R. Haltern, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, «Harvard International Law Journal» 1996, n. 37, p. 423.

⁸ W. Wallace, *op. cit.*, pp. 55 ss.

⁹ Questa descrizione della prima corrente di pensiero è di D. Curtin, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ J.H.H. Weiler, *Europe after Maastricht – Do the New Clothes Have an Emperor?*, «Harvard Jean Monnet Working Paper», 12/95, p. 13.

¹¹ *Ibidem*, p. 20; D. Curtin, *op. cit.*, p. 16, riferendosi in generale all'Europa come alla prima organizzazione postmoderna, vale a dire frammentaria e fluida, sembra condividere, considerata la connotazione positiva generalmente attribuita al concetto di «postmoderno», almeno alcuni aspetti della posizione di Weiler.

¹² Vedi in Italia G.E. Rusconi, *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, «il Mulino» 5/1996, pp. 831 ss.

¹³ Sentenza del 12 ottobre 1993, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, vol. 89, pp. 155-213. Per una versione inglese di tale sentenza, vedi *Common Market Law Reports*, 1994, p. 57.

¹⁴ J.H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, «European Law Journal», 1995, n. 1, p. 229.

¹⁵ D. Grimm, *Does Europe Need a Constitution?*, «European Law Journal», n. 1, 1995, p. 295.

¹⁶ Questi aggettivi sono stati adoperati, ironicamente ma correttamente a mio giudizio, da J.H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution?*, cit., p. 227. Più cautamente, il giudice Grimm usa espressioni come «afinad ora», «a peril momento», ecc.

¹⁷ D. Grimm, *op. cit.*, p. 297.

¹⁸ Vedi B.O. Bryde, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, «Staatswissenschaft und Staatspraxis», 1995, n. 5, p. 309; C. Joerges, *Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, «European Law Journal», 1996, n. 2, pp. 115 ss.; M. Zuleeg, *The European Constitution under Constitutional Constraints: the German Scenario*, «European Law Review», 1997, n. 22, pp. 28 ss. La maggior parte delle critiche espresse da questi e da altri commentatori sono state riprese da una Risoluzione adottata dal Parlamento europeo in seduta plenaria con una schiacciante maggioranza.

il 2 ottobre 1997. La Risoluzione incorpora un rapporto elaborato dal deputato Siegbert Alber, divenuto Avvocato generale presso la Corte di giustizia delle Comunità europee, sulle relazioni tra il diritto internazionale, il diritto comunitario e i diritti costituzionali degli Stati membri.

¹⁹ Vedi, in particolare, il suo *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, VII, par. VII. Weiler cita abbondantemente da questo e da altri scritti del giudice Kirchhof.

²⁰ Vedi M.D. Dubber, *The German Jury and the Metaphysical Volk: From Romantic Idealism to Nazi Ideology*, «American Journal of Comparative Law», 1995, n. 43, pp. 248-259. L'autore, pp. 267-271, nota che questo concetto conserva, a volte con sfumature reminiscenti della sua versione nazional-socialista, un'influenza considerevole in diversi settori del diritto e della giurisprudenza della Germania contemporanea.

²¹ W. Wallace, *op. cit.*, pp. 55 e 59.

²² J.H.H. Weiler, «Does Europe Need A Constitution? ...», *cit.*, p. 239.

²³ Vedi T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, 3a ed., 1995, p. 43. L'autore ha calcolato che negli anni successivi all'unificazione dell'Italia, fuori della Toscana e di Roma in cui si parlava, per convenzione, l'italiano, soltanto 160.000 su oltre 20 milioni di persone potevano definirsi come italofoni. Per ulteriori informazioni, vedi il cap. 2 del notevole libro di De Mauro, pp. 15 ss.

²⁴ J.H.H. Weiler, «Does Europe Need A Constitution? ...», *cit.*, p. 248.

²⁵ P.C. Schmitter, *op. cit.*, sospetta invece che un'Europa integrata si muoverebbe sempre più nella direzione di un governo a più strati, senza chiare linee di demarcazione fra poteri e identità, e per il quale egli utilizza il termine di «condominio».

²⁶ J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's «Does Europe Need a Constitution?»*, «European Law Journal», 1995, n. 1, p. 304.

²⁷ E. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, 1995, pp. 572-574.

²⁸ Régis Debray ha brillantemente riassunto la relazione tra globalizzazione e il riflusso di identità politiche nella frase: «les objets se mondialisent, les sujets se tribalisent».

²⁹ J.H.H. Weiler, *The European Union Belongs to its Citizens*, «European Law Review», 1997, n. 22, p. 151.

³⁰ G.F. Mancini e T. Keeling, *op. cit.*, p. 190. Secondo W. Wessels, *The Ec Council: the Community's Decisionmaking Center*, in R.O. Keohane and S. Hoffmann (a cura di), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, 1991, p. 140: «grosso modo, l'80% degli atti del Consiglio viene deciso su base burocratico-professionale. Alcuni documenti... possono persino superare il Consiglio senza dibattito politico». Hayes-Renshaw e Wallace valutano che «in pratica [i] comitati sono gli ultimi arbitri effettivi nei negoziati del Consiglio di circa il 70 per cento del prodotto legislativo». È interessante notare che, sebbene ovviamente consapevoli di questo stato di cose, i governi nazionali hanno fatto ben poco per migliorarlo. Secondo J. Lodge, *Transparency and Legitimacy*, «Journal of Common Market Studies» 1994, n. 32, p. 343, alcuni di essi preferiscono scaricare la colpa sulla Commissione, dipingendola come un'eurocrazia autocratica e distante che detta politiche agli Stati membri ignorando il desiderio di trasparenza manifestato dal pubblico.

³¹ Un aspetto particolare di tale contagio è rivelato dal fatto che i governi degli Stati membri usano l'Unione come capro espiatorio. Per citare da P.C. Schmitter, *op. cit.*, p. 150: «rovesciare problemi insolubili su Bruxelles incolpandola della necessità di dare attuazione a politiche impopolari all'interno dei propri confini e diventata una caratteristica normale della politica europea».

³² Su questo pericolo, che ha covato sotto la cenere in tutta la storia del diritto comunitario e che è divenuto incandescente nel 1993, vedi il notevole articolo di S. Boom, *The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany be the «Virginia of Europe?»*, «American Journal of Comparative Law», 1995, n. 43, p. 177.