

IV

COSTITUZIONE EUROPEA E COSTITUZIONI NAZIONALI

GIORGIO NAPOLITANO *

Ringrazio Lei, Professor Caretti, e l'Associazione per l'invito che mi è stato rivolto, per l'occasione che mi è stata offerta anche, credo, in rapporto alla mia esperienza più recente di presidente nel trascorso quinquennio della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo. Comincio col dire come ho inteso il tema che mi è stato affidato e quali aspetti mi propongo di toccare. Primo aspetto: se il Trattato firmato a Roma possa considerarsi una Costituzione in qualche modo assimilabile alle costituzioni nazionali. Secondo aspetto: in quale rapporto esso si ponga col modello delle costituzioni nazionali. Terzo aspetto: se esso sollevi problemi di adeguamento degli ordinamenti nazionali.

Il primo aspetto è quello che è stato maggiormente dibattuto, non solo nel periodo più recente, ma anche in precedenza. Si sono confrontate posizioni da un lato tendenti a sottovalutare il problema di una dimensione costituzionale dell'integrazione europea, e addirittura a negare la sostenibilità dell'idea stessa di una Costituzione Europea, e dall'altro lato posizioni di segno esattamente opposto. Quando parlo di periodo più recente, penso agli anni 2000/2004 e vale la pena di evocarli sia pur rapidamente. Nel dicembre del 2000 il Consiglio di Nizza concluse la Conferenza Intergovernativa impegnata a sottoscrivere un Trattato modificativo, in particolare, del precedente Trattato di Amsterdam, dando vita al Trattato di Nizza. Si trattò di un parto molto deludente, così lo considerò in particolare il Parlamento Europeo che espresse un giudizio molto critico in proposito. Erano state frustrate le speranze che invece nel corso di quell'anno 2000 avevamo visto manifestarsi, avevamo colto in importanti interventi di autorità di governo e istituzionali sui temi dell'assetto, dell'architettura istituzionale

* Senatore, Presidente della Fondazione Camera dei deputati.

dell'Unione Europea. Aprì questa serie di interventi importanti il discorso, che ci colpì molto, del ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer all'Università Humboldt nel maggio del 2000. Ma poi al tavolo della trattativa finale e in tutto il periodo preparatorio del Consiglio di Nizza si raggiunse un compromesso molto mediocre, asfittico, e si può dire che il Trattato si salvò con una dichiarazione annessa, la dichiarazione n. 23, con la quale i capi di governo si salvarono la coscienza o mostrarono di avere qualche problema di coscienza. Si disse: al di là di ciò che è stato sancito nel Trattato di Nizza, occorre aprire una fase di dibattito sull'avvenire dell'Unione. E questa fase abbracciò tutto il 2001 fino al Consiglio di Laeken che, sotto presidenza belga, si tenne nel dicembre 2001.

Le discussioni che si svolsero e i contatti diplomatici che ebbero luogo nel corso del 2001 videro forti divergenze tra i governi dei 15. Comunque, si può dire che fu il Parlamento Europeo, proprio in quella fase, a porre con maggior forza il duplice problema di una nuova metodologia costituente e dell'adozione di una Costituzione europea. Lo sottolineo perché il ruolo del Parlamento Europeo è stato – e in realtà lo è ancora – largamente trascurato e sottovalutato. Come Parlamento Europeo, noi prendemmo spunto da una esperienza nuova e interessante che si era fatta per la elaborazione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione. Questa era stata lanciata sotto presidenza tedesca e per elaborare la Carta i capi di governo avevano deciso di dar vita ad un'assemblea del tutto inedita, chiamata poi Convenzione, con termine un po' solenne; del tutto inedita perché ne facevano parte rappresentanti sia dei governi degli Stati Membri, sia della Commissione Europea, sia del Parlamento Europeo e dei Parlamenti Nazionali. E in effetti, mentre il Trattato di Nizza fu assolutamente inferiore alle aspettative e alle necessità, la Carta dei Diritti Fondamentali costituì un approdo molto significativo: insomma, il Parlamento Europeo ritenne che la Convenzione si fosse risolta in un grande successo. E di lì partimmo per dire: bisogna adottare lo stesso metodo per il nuovo Trattato.

Si tenga conto che fino a quel momento, a partire cioè dalla elaborazione dell'Atto Unico Europeo che costituì la prima revisione dei trattati di Roma del 1957, il metodo seguito era quello di affidare la preparazione di un testo di Trattato a una cerchia ristrettissima di rappresentanti dei governi, uno per ciascun paese, di norma un diplomatico esperto di affari europei. Questo gruppo di esperti lavorava in assoluta riservatezza. Poi il tutto si concludeva con una Conferenza Intergovernativa che portava alla sottoscrizione di tale testo con le modifiche apportate dai capi di governo e infine lo si sottoponeva alla ratifica dei Parlamenti nazionali. E così nacquero l'Atto Unico Europeo, il Trattato di Maastricht, quello di Amsterdam e infine quello di Nizza. Il risultato di Nizza dimostrò che il metodo si era assolutamente esaurito e non corrispondeva più in alcun modo allo spirito pubblico. Cioè, la preparazione senza alcuna pubblicità e control-

labilità di questi testi di Trattato veniva considerata non più accettabile, e non la considerava più accettabile il Parlamento Europeo che indicò un'altra strada. La cosa era molto delicata, sia chiaro, perché in qualche modo si trattava di rompere il monopolio del potere costituente da parte dei governi (chiamiamo potere costituente quello della elaborazione dei trattati europei). Finora questa elaborazione era rimasta – come ho detto – sotto il controllo esclusivo dei governi e dei loro rappresentanti. Invece, con la Convenzione – se si fosse scelta questa strada anche per l'elaborazione del Trattato successivo a quello di Nizza – avrebbero fatto irruzione i rappresentanti dei Parlamenti sia nazionali che europeo. Ricordo molto bene che in tutto il 2001 ci sentimmo ripetere da persone autorevoli e rappresentative che sarebbe stato assai improbabile che tutti i governi accettassero davvero il metodo della Convenzione. Sembrava un obiettivo molto arduo, e tale era: ma poi a Laeken questa fu la decisione.

Credo che lo si dovette non solo alla capacità di pressione del Parlamento Europeo ma anche al fatto che si pronunciò nettamente per questa nuova metodologia costituente – se così vogliamo chiamarla – la Commissione Europea presieduta da Romano Prodi. Si pronunciò in questo senso più di un governo, alcuni governi importanti; e si adoperò molto, infine, la presidenza belga, il governo belga presieduto da Guy Verhofstadt che diresse e condusse a un risultato positivo il Consiglio di Laeken. Però se sul piano del metodo il Consiglio di Laeken mise un punto fermo, leggendo invece quella dichiarazione molto ampia e impegnativa non vi si trovava un impegno preciso a giungere a una Costituzione Europea. Si accennava ad una ipotesi di questo tipo lasciandola molto nel vago, si diceva “a termine”, intendendo probabilmente dire “in un periodo di lungo termine”. La Dichiarazione di Laeken poneva i quesiti a cui la Convenzione avrebbe dovuto rispondere con un nuovo testo di Trattato. Decine e decine di interrogativi formulati come tali, sui compiti, le missioni, gli obiettivi, i problemi istituzionali dell'Unione nel periodo successivo.

In effetti, l'impegno ad arrivare ad una Costituzione Europea o ad un Trattato che equivalesse a una Costituzione Europea si definì in termini chiari solo nella Convenzione che cominciò a lavorare alla fine di febbraio del 2002 presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. E questo impegno a darsi come traguardo una Costituzione lo si assunse grazie alla convinzione del suo presidente, contro l'opinione in particolar modo dei rappresentanti del Regno Unito. Ma anche a mano a mano che la Convenzione procedeva in questo senso, e perfino dopo l'approvazione da parte della Convenzione ed anche della Conferenza Intergovernativa di un testo denominato “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” le dispute, almeno sul piano accademico, sono continuate ed è riaffiorata una antica posizione critica o scettica, articolata – io direi – in due tesi. Prima tesi: una Costituzione Europea c'è già, i Trattati via via approvati dal 1957 – lasciando sullo sfondo il

Trattato della Comunità per il carbone e per l'acciaio – rappresentano, anche grazie al contributo della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle comunità europee, una Costituzione di fatto che rende non necessario procedere alla adozione di una Costituzione in senso formale. Seconda tesi: una Costituzione in senso proprio non è concepibile in mancanza di uno Stato e di un popolo. Non mi intratterrò su questa discussione annosa che si è sostanzialmente infranta dinanzi alla scelta compiuta in senso affermativo dalla Convenzione di Bruxelles: se sia cioè concepibile una Costituzione Europea e darvi vita. Citerò solo alcune considerazioni svolte negli ultimi tempi in sede scientifica. E molti sono stati i contributi per iniziativa soprattutto delle università, di fondazioni e associazioni interessate al tema. Da questo punto di vista, gli anni 2002/2003 sono stati molto intensi. Una delle grandi novità del metodo della Convenzione era quello della pubblicità dei lavori. Attraverso un apposito sito su Internet è stato possibile seguire l'andamento di tutte le discussioni, nei gruppi di lavoro e in assemblea plenaria della Convenzione, e ciò ha stimolato almeno alcuni centri di elaborazione e confronto intellettuale. Abbiamo avuto molte università in Italia – soprattutto facoltà di Giurisprudenza e facoltà di Scienze Politiche – che si sono impegnate sul tema della Costituzione Europea, hanno dato contributi, hanno promosso convegni, hanno pubblicato raccolte di saggi. Direi che non c'è invece da essere soddisfatti di come questa grande occasione di coinvolgimento nel dibattito sul nuovo Trattato sia stata proposta dagli organi di informazione; si sarebbe potuto fare molto di più per far circolare questa tematica in una più larga opinione pubblica, e a ciò avrebbero potuto anche provvedere le forze politiche se si fossero impegnate maggiormente, e non l'hanno fatto, su questo tema. Cito alcuni argomenti recenti. Cesare Pinelli ha efficacemente argomentato, ad esempio, contro l'assunto che una Costituzione non sia pensabile al di fuori di uno Stato. Egli ha messo bene in evidenza come tale assunto rimanga almeno indimostrato. In effetti, bisogna dire che si è, da decenni, in presenza di una realtà storico-istituzionale senza precedenti, di una unione di Stati e di popoli, e l'esigenza che infine si è imposta è proprio quella di sviluppare questo originale ordinamento comunitario nel senso – cito uno scritto di Fioravanti e Vannoni – «... di un ordinamento dotato di autentici principi generali di carattere primario nella organizzazione dei poteri e nella garanzia dei diritti». Il che non poteva restare implicito, come sostenevano i fautori della prima tesi, nel coacervo dei Trattati succedutisi dal 1952 o '57 e poi stratificatisi l'uno dopo l'altro, ma richiedeva l'elaborazione ex novo di un testo di carattere costituzionale come quello che poi è stato adottato dalla Convenzione. Se si può dunque dare per scontato che manchi uno Stato Europeo e manchi un popolo europeo come entità omogenea, si deve dire che ciò non toglie che si sia posto, e che sia stato positivamente risolto, piaccia o non piaccia, il problema di una Costituzione Europea. E a proposito del popolo europeo si può dire qualco-

sa di più, si può richiamare qualcos'altro. Ricordiamo che Altiero Spinelli vide la nascita di un popolo europeo – così scrisse – con l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento Europeo a partire dal 1979. Si esprime in modo molto netto, come amava fare: «Nasce il popolo europeo nel momento in cui tutti i cittadini dei paesi degli Stati membri della Comunità o dell'Unione eleggono un loro Parlamento». Più di recente, altri, e direi anche un po' più retoricamente, hanno visto la nascita di un popolo europeo nei movimenti maggioritari di opinione per la pace e nelle grandi manifestazioni di popolo del 15 febbraio 2003 in tutta Europa contro la guerra in Iraq. Si è trattato di un evento significativo per la contestualità e per la larga unitarietà di orientamenti, ma questi sono comunque degli assunti molto discutibili e di carattere poco scientifico. Al di là di queste valutazioni, però, e andando alla sostanza dei problemi, vorrei leggere un bel brano di Jürgen Habermas, da poco pubblicato in Italia, in polemica con quella che egli chiama la “*no demos*”. Secondo questa tesi, ha scritto Habermas «... l'Unione non potrà evolversi in una comunità politica con una identità propria perché non esiste un popolo europeo». L'argomentazione si fonda sull'assunto che «soltanto una nazione legata da lingua, tradizione, storia comuni può offrire la base necessaria ad una comunità politica». Ma questa interpretazione, anche se sulle prime appare suffragata dalla storia dello Stato nazionale in Europa, non regge ad un esame più accurato. Quello che è importante ad avviso di Habermas è infatti lo spostamento di accento che ha luogo con il passaggio ad una presa di coscienza post-nazionale. Quanto più il legame con il patriottismo costituzionale – concetto a lui caro, e caro anche a una più vasta pubblicistica tedesca – prevale sull'attaccamento allo Stato, tanto maggiore è l'affinità con lo sviluppo che noi oggi osserviamo al livello sovranazionale, il graduale sganciamento della Costituzione dallo Stato. Dal punto di vista storico gli Stati Nazionali sono sorti da situazioni rivoluzionarie nelle quali i cittadini si sono conquistati le loro libertà contro un potere statale repressivo. Questa passionalità manca alle costituzioni post nazionali perché esse nascono da una situazione del tutto diversa. Oggi gli Stati che si sono da lungo tempo formati come stati costituzionali si vedono esposti ai rischi di una società mondiale sempre più interdipendente; a questi rischi essi rispondono con la creazione di ordinamenti sovranazionali che vanno al di là di un semplice coordinamento di attività fra i singoli stati. Le Comunità e le organizzazioni internazionali si danno la forma di Costituzioni o di Trattati funzionalmente equivalenti senza perciò acquisire già un carattere statale. Queste comunità politiche costituite precorrono in un certo senso la costruzione di legittimazioni attive sovranazionali.

Ora bisogna aggiungere che, concretamente, nell'evoluzione storica pluridecennale dell'Europa integrata da Comunità a Unione, la questione costituzionale è ritornata in primo piano dopo un lungo periodo che aveva visto il processo

di integrazione concentrarsi sulla costruzione di basi comuni per lo sviluppo economico. Nel 1952-'53, quando insieme alla firma e alla ratifica del Trattato per la Comunità del carbone e dell'acciaio si discusse un progetto di Comunità europea per la difesa, in effetti si fece un'elaborazione molto interessante. Un'assemblea speciale della CEEA a Strasburgo, nel marzo del 1953, approvò un Progetto di Trattato relativo allo statuto della Comunità Europea, un progetto composto di ben 117 articoli – siamo nella dimensione classica di una Costituzione – e quel Progetto si apriva esattamente con un articolo che così recitava: «Con il presente Trattato è istituita una Comunità Europea di natura sovranazionale» – in essa avrebbero dovuto integrarsi sia la CEEA che la CED – «fondata sull'unione dei popoli degli Stati, sul rispetto della loro personalità, l'uguaglianza dei diritti e dei doveri e la comunità è indissolubile». E seguivano tutte le disposizioni di rito per uno Statuto o un Trattato di carattere costituzionale. Poi cadde tutto: cadde il progetto della Comunità europea di difesa, cadde l'idea della creazione di una Comunità europea politica sovranazionale e ci si concentrò, con il Trattato di Roma del 1957, sugli obiettivi della integrazione mercantile ed economica. Altiero Spinelli continuò invece a dare battaglia per una Europa politica retta da una Costituzione: una battaglia lunga anni, molti anni. Il punto essenziale della battaglia di Altiero Spinelli stava nell'invocare la elezione di una Assemblea costituente – naturalmente questa elezione l'avrebbero dovuta convocare i governi degli Stati membri – come base per la elaborazione di una Costituzione. Lo dico perché, anche in recenti discussioni, qualcuno crede di fare una grande scoperta dicendo: «Ma sarebbe stato molto meglio che la Costituzione scaturisse da una Assemblea Costituente!». Sì, sarebbe stato molto meglio ma abbiamo fatto la prova, in decenni, della irraggiungibilità di questo obiettivo, dell'assoluta indisponibilità degli Stati che hanno creato la Comunità (perché sono stati gli Stati membri, prima sei e poi gli altri via via, a fondare la Comunità e infine l'Unione) a dare ai cittadini un potere assoluto eleggendo una Assemblea Costituente per la elaborazione di una Costituzione.

In effetti Spinelli, portando al voto dell'Assemblea del Parlamento Europeo di Strasburgo, nel 1984, un Progetto istitutivo dell'Unione Europea, aveva già abbracciato una strada un po' diversa. Cioè la rivendicazione del potere costituente non a un'Assemblea eletta ad hoc da tutti i cittadini ma a un Parlamento Europeo: quindi, conferimento di un mandato costituente al Parlamento Europeo. Però anche quella strada si bloccò perché quel progetto approvato a larga maggioranza, con grandissimo successo dal Parlamento Europeo, avrebbe dovuto essere recepito dai governi. In quel momento c'era una presidenza francese, e Altiero Spinelli rivolse un appello diretto all'allora presidente francese François Mitterand che è stato, io ritengo, un grande europeista ma che non fu in grado di raccogliere quel Progetto per portarlo all'approvazione dei capi di governo. Tut-

tavia, al di là della sorte toccata al Progetto Spinelli – che non è rimasto su un binario morto perché via via, attraverso l’elaborazione dell’Atto Unico, dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam, ne sono stati recepiti gradualmente molti dei contenuti – è un dato di fatto che con alcuni dei Trattati che ho citato, a partire da quello di Maastricht, si sono superati i limiti di una integrazione puramente mercantile ed economica, si è imboccata la strada dell’attribuzione all’Unione di un profilo politico e di obiettivi politici e questa strada non poteva essere ulteriormente percorsa senza una sistemazione di carattere costituzionale. Di qui è venuta la sollecitazione molto forte ad andare oltre tutti i limiti di un Trattato come quello di Nizza e a porre mano a un Trattato di carattere costituzionale.

Ma è un Trattato o è una Costituzione? Mi rifaccio ad una risoluzione molto recente che è stata elaborata dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo (non ne ero più presidente) e che è stata votata in Assemblea plenaria dal Parlamento Europeo il 13 gennaio di quest’anno. Leggo l’essenziale: «[...] Viene talvolta evocata la questione se si tratti di una Costituzione o di un Trattato. Bisogna evitare un dibattito sterile su una falsa questione. Non c’è nessun dubbio che formalmente si tratti di un Trattato che sarà adottato e ratificato secondo le regole in vigore per la modificazione dei Trattati e non potrebbe essere altrimenti. Ma per la sua natura e il suo contenuto questo Trattato stabilisce una vera Costituzione. Infatti il Trattato definisce la natura, i valori e i principi che guidano l’azione dell’Unione Europea, descrive le competenze dell’Unione, ne definisce le istituzioni, le procedure di decisione, gli atti, definisce i diritti dei cittadini in rapporto all’Unione Europea, prevede le regole della sua revisione ...», e così via. Ma questo è esattamente il ruolo di una Costituzione: definire le condizioni e i limiti dell’esercizio del potere nel quadro di una entità politica e garantire i diritti dei cittadini. Certo, si può dire che la parte terza della Costituzione avrebbe dovuto essere rivista sostanzialmente, che molte sue disposizioni non hanno una natura costituzionale, sono troppo dettagliate e complesse, non dovrebbero trovare il loro posto in una vera Costituzione; ma la Convenzione non aveva avuto il mandato per modificare l’insieme delle disposizioni di carattere essenzialmente procedurale o operativo che sono state poi raccolte nella terza parte della Costituzione, largamente mutuandole dai Trattati precedenti. La verità è che la semplice lettura delle parti prima e seconda della Costituzione, che sono quelle in cui si concentrano gli aspetti più propriamente costituzionali del Trattato, dà al cittadino una visione insieme sufficientemente netta e semplice della realtà politica dell’Unione e dei suoi diritti.

Io condivido interamente questa valutazione e francamente non ritengo – perché si è parlato anche di questo, talvolta autorevolmente – che ci sia Trattato o Costituzione a seconda del modo in cui si definisce la procedura di revisione. Se la procedura di revisione non è rigida e consente, come si usa fare, per

disposizioni interne delle stesse Costituzioni nazionali, una revisione a maggioranza, allora è “Costituzione”, è femmina; se invece non è questa la procedura di revisione è “Trattato”, è maschio. Francamente non ritengo che si tratti di questo. Si può essere critici e molto critici, il Parlamento Europeo lo è stato, su una procedura di revisione che è rimasta ancorata al principio dell’unanimità, ma in realtà la forma “Trattato” lascerebbe compiutamente il passo alla forma “Costituzione” solo col superamento dell’originaria natura pattizia del processo di integrazione europea. Questa è la questione di fondo. Dovrebbero gli Stati Membri rinunciare a ogni loro distinta fisionomia e funzione a favore di una Unione non più di Stati ma solo di popoli, ovvero a favore di uno Stato Federale Europeo affidandosi la definizione del suo ordinamento a un’Assemblea Costituente Europea? Questa prospettiva non è in alcun modo perseguibile, si può perfino dire che non sia storicamente fondata, come ha dimostrato un’esperienza di ormai più di cinquant’anni. Abbiamo dunque un Trattato con i caratteri di una Costituzione, e a chi non riesce a collocarlo nei propri schemi viene voglia di replicare: «Ci sono più cose in cielo e in terra, Orazio, di quante non ne sogni la tua filosofia».

Vengo ora, e rapidamente, al secondo e al terzo aspetto. Il secondo aspetto del tema che mi ero proposto di toccare è quale rapporto tra Costituzione europea e costituzioni nazionali. Già l’articolo 6 del Trattato di Maastricht faceva riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati Membri, introduceva questo concetto importante. E di che cosa si tratta? Secondo uno scritto a cui già mi sono richiamato di Fioravanti e Mannoni si tratta di quel particolare tipo di democrazia, di libertà e di Stato che gli Stati Membri hanno scelto dopo la Seconda Guerra Mondiale con le loro rispettive Costituzioni: l’Italia nel 1948, la Germania l’anno successivo con la Legge fondamentale, la Francia nel 1946 e nel 1958, fino alla Spagna che nel 1978 con la Costituzione esce strutturalmente dal regime franchista. Ora, gli autori a cui mi sono riferito, aggiungono: «... Non stiamo qui a sottolineare le differenze che comunque si hanno tra tutte queste costituzioni che ovviamente sono e rimangono anche prodotti delle rispettive storie nazionali! Ciò che si vuole mettere in evidenza è la crescente consapevolezza, ormai sufficientemente diffusa nella dottrina, e di cui potrebbe essere espressione lo stesso articolo 6 del Trattato di Maastricht, della esistenza di un modello costituzionale europeo di fatto venutosi a determinare nella effettività delle pratiche costituzionali operanti nei diversi paesi europei, al di là delle evidenti differenze pur esistenti tra quei paesi e tra le loro rispettive costituzioni. Su questa base la tanto discussa Costituzione Europea assume finalmente una configurazione adeguata al suo tempo storico; non una Costituzione scritta ed emanata a imitazione delle Costituzioni liberali e democratiche degli ultimi due secoli, ma la traduzione sul piano normativo della parte generale delle Costituzioni positivamente vigenti ne-

gli Stati Membri, redatta in modo da esplicitare la dimensione comune, l'appartenenza al medesimo tipo storico di democrazia».

Aggiungerei che il fatto nuovo più recente è rappresentato dall'adeguarsi al modello costituzionale europeo da parte dei sistemi degli Stati dell'Europa centrale e orientale attraverso riforme che hanno segnato la rottura con i regimi comunisti rimasti operanti per oltre 40 anni. E badate, è difficile sopravvalutare l'importanza dell'aver dato vita a un testo costituzionale comune, sottoscritto dai rappresentanti di 25 Stati Europei, tra loro diversissimi per storia, cultura, esperienze antiche e recenti, tradizioni giuridiche e costituzionali. Questo non lo dico per assolvere questo testo di Trattato costituzionale da tutte le sue pecche, da tutti i suoi limiti, ma per richiamare l'attenzione sulla straordinaria portata di questo raggiungimento. Si tratta di un testo i cui principi rappresentano, io ritengo, la base comune di una identità europea, di una coscienza europea, di una politica europea. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione che è stata inserita come seconda parte nel Trattato costituzionale, acquisendo così un valore giuridico vincolante, ha recepito le conquiste delle più avanzate costituzioni nazionali, tra le quali certamente quella italiana del '48, specie per ciò che riguarda i diritti sociali, i rapporti economici, i rapporti etico-sociali. E qui un inciso: poco importa francamente che a qualcuno di noi possano piacere di più e risultare più chiare o letterariamente più belle alcune formulazioni della nostra Costituzione. Mi pare che sia una ingenuità dire "come era bello l'articolo 3 o come era bello un altro articolo della Costituzione". La verità è che tutte le conquiste fondamentali della nostra e di altre costituzioni nazionali sono diventate parte comune di una Costituzione Europea. Inoltre, ritengo che la Carta dei Diritti Fondamentali abbia rappresentato un notevole progresso rispetto, in particolare, alla vecchia Convenzione Europea del 1950. Vengono infatti affrontati e sanciti diritti di nuova generazione sollecitati dalla riflessione bioetica e dallo sviluppo delle tecnologie elettroniche: il "diritto al rispetto dell'integrità fisica e psichica", il "divieto delle pratiche genetiche aventi come scopo la selezione delle persone", il "divieto" – sono parole della Carta dei Diritti – "di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro"; il "divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani". Ed egualmente la Carta sancisce "il diritto di ogni individuo alla protezione dei dati di carattere personale, e quello di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica", ponendosi così una difesa, un argine contro i pericoli di una società della sorveglianza e della manipolazione totale.

Infine un accenno al terzo aspetto: i problemi che l'avvento della Costituzione Europea pone agli ordinamenti costituzionali degli Stati Membri. A questo proposito, per quello che riguarda la Costituzione Italiana, io resto dell'avviso che il suo articolo 11 continui a dare la più ampia copertura alle limitazioni di so-

vrantità in condizioni di parità con gli altri Stati che vengono concordate come necessarie che specificamente vengono previste dal nuovo Trattato costituzionale. D'altro lato, considero inquietante la discussione che si è aperta in qualche paese, come per esempio in Francia, per fissare nella Costituzione nazionale di quel paese l'obbligo di un voto del Parlamento nazionale per ogni nuova adesione all'Unione Europea. Che questa proposta venga oggi dibattuta in Francia in rapporto alla prospettiva di un negoziato che possa sfociare nell'adesione della Turchia all'Unione Europea, non toglie che questa tendenza a restituire ai Parlamenti nazionali poteri di veto rischia di tradursi in una regressione del processo di integrazione. Voglio dire - e questa è una mia opinione strettamente personale e minoritaria, è stata minoritaria nel Parlamento Europeo e nella Convenzione - che con il nuovo Trattato costituzionale già vengono attribuiti poteri cospicui in modo assai discutibile ai Parlamenti nazionali. Sono stato fautore di forti ulteriori forme di cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo, ma quando ho visto la proposta del cosiddetto sistema di *early warning* io ho espresso un parere contrario, anche se non è prevalso. Dare la possibilità ai Parlamenti nazionali - che debbono essere informati tempestivamente di ogni progetto di atto legislativo europeo - di far pervenire al Parlamento europeo o al Consiglio e alla Commissione, nel giro di 6 settimane, una opinione motivata se quel Parlamento nazionale trova quel progetto di atto legislativo contrastante col principio di sussidiarietà; e ancor più l'altra disposizione - fissata nel protocollo annesso alla Costituzione firmata a Roma - che se un parere critico che denunci la violazione del principio di sussidiarietà per quel progetto di atto legislativo venga espresso da 1/3 dei Parlamenti nazionali, allora quel progetto deve essere riesaminato. Questo può anche indurre ad una sorta di manovra di convergenza organizzata tra più Parlamenti per bloccare un determinato progetto di atto legislativo.

E in generale sui problemi nuovi che scaturiscono dall'approvazione della nuova Costituzione credo che si debba stare davvero molto attenti alla questione del principio di sussidiarietà. È vero che in molti casi la Costituzione Europea rinvia agli ordinamenti nazionali il compito di individuare modi e forme per garantire il funzionamento di istituti o procedimenti individuati dalla stessa Costituzione Europea (e questo significa che si intrecceranno problemi di diritto costituzionale europeo con problemi di diritto costituzionale interni), ma l'esempio principale che viene portato a questo proposito richiede davvero molta attenzione. Ed è proprio il problema dell'applicazione del principio di sussidiarietà oggetto, innanzitutto, dell'articolo 11 della prima parte della Costituzione, e oggetto anche di un apposito Protocollo annesso al Trattato. L'articolo 11 ribadisce la tradizionale definizione del principio di sussidiarietà: «Nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente raggiunti

dagli Stati Membri né a livello centrale, né a livello regionale o locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione essere meglio raggiunti a livello dell'Unione». È la classica definizione del principio di sussidiarietà. E quindi è anche giusto dire che il Parlamento nazionale debba assumersi la responsabilità di consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Ma c'è da chiedersi se non si tenda a far leva sul principio di sussidiarietà per mettere in dubbio e frenare decisioni e interventi a livello dell'Unione che costituiscano uno sviluppo necessario del processo di integrazione. La stessa enfasi che è stata posta su quel principio nel corso della Convenzione e della Conferenza Intergovernativa e che è stata posta soprattutto da parte di Stati riluttanti a riconoscere la necessità di sviluppi nuovi del ruolo e dell'azione delle istituzioni europee, ci fa capire come la partita dell'avvenire dell'Unione o, se volete, più sommariamente dell'Europa rimanga aperta. Nella Costituzione, a importanti balzi in avanti nella enunciazione delle missioni e degli obiettivi dell'Unione, in quanto Unione politica, e nell'adeguamento a tal fine dell'architettura istituzionale europea si accompagna il condizionamento – riconoscibile in non poche delle soluzioni adottate – di diffidenze, di remore, di anacronistiche pretese di sovranità da parte degli Stati Nazionali. I rischi di diluizione del processo di integrazione appaiono seri; lo si può mettere in crisi con la mancata ratifica della Costituzione; lo si può diluire con allargamenti non meditati a un numero ancora maggiore di Stati Membri senza la garanzia di regole più stringenti; lo si può frenare attraverso un ricorso facile a strumenti di contestazione acquisiti col Trattato Costituzionale dagli Stati Membri. E sarà questo, per le forze europeistiche, il campo della battaglia da condurre dopo aver superato la prova del dar vita a una Costituzione. Grazie.