



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

CRISI DELL'UNIONE EUROPEA E NECESSARIE RIFORME

di Alessandro Catelani*

SOMMARIO: 1. Crisi dell'Europa unita e pretesa di dotare di sovranità il Parlamento europeo. – 2. Le specificità culturali di ogni singola Nazione. – 3. Civiltà europea e Nazioni d'Europa. – 4. Vicende storiche del principio di nazionalità. – 5. Inidoneità dello Stato federale a rappresentare validamente distinte Nazioni. – 6. Concezioni giusnaturalistiche e principio di nazionalità. – 7. La sovranità e la pace tra le Nazioni. – 8. Necessità di garantire, all'interno dell'Unione europea, una maggiore democrazia rappresentativa. – 9. *Abstract*. – 10. Bibliografia.

1. Crisi dell'Europa unita e pretesa di dotare di sovranità il Parlamento europeo.

La crisi istituzionale e sociale europea è di estrema gravità, ed universalmente avvertita. I rimedi proposti convergono nel ritenere indispensabili riforme che rendano più democratica la vita all'interno dell'Unione, e quindi le istituzioni europee più vicine alle esigenze dei rappresentati. In particolare si vorrebbero potenziare i poteri del Parlamento, rendendolo sovrano, e si vorrebbe integrare lo stesso Parlamento con gli altri organismi dell'Unione, in modo da renderli condizionati quanto più possibile dalla volontà popolare; da quel complesso di popoli che hanno aderito all'Unione.

Questa impostazione non tiene però conto di alcune fondamentali circostanze, che invece dovrebbero essere adeguatamente valorizzate.

La riunione indifferenziata dei popoli d'Europa in un Parlamento comune, che fosse dotato di poteri sovrani, violerebbe l'identità culturale delle popolazioni chiamate a farne parte, e il loro diritto a determinare un proprio indirizzo politico, attraverso libere istituzioni rappresentative. Un'eventuale maggioranza trasversale può rispettare, qualora si formi, la volontà delle popolazioni interessate; ma ciò costituisce una mera accidentalità delle sue decisioni. Qualora invece non vi sia una volontà che comprenda quella dei rappresentanti dei singoli Stati, la valorizzazione esclusiva del numero non rispetterebbe le diversità culturali ed il corrispondente diritto di ogni popolo ad avere un proprio indirizzo politico. In tali casi, le decisioni non verrebbero prese dalle collettività nazionali dei Paesi che vi abbiano aderito, ma da altri popoli, sulla base di una maggioranza esterna a ciascuna Nazione, che in quelle ipotesi violerebbero la sovranità di queste ultime. E si tratterebbe pertanto di un potere

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Siena.

centrale che non terrebbe conto delle caratteristiche culturali delle Nazioni che vengano a trovarsi in minoranza, e del loro diritto ad esprimere un proprio indirizzo politico.

Un unico Parlamento rappresentativo di più popoli, che fosse veramente sovrano, implicherebbe che alcuni popoli possano imporre ad altri la propria volontà; il che sarebbe lesivo del diritto di autodeterminazione di questi ultimi, quale è garantito sia dalla nostra Costituzione che a livello internazionale.

Per la nostra Costituzione, il rispetto della sovranità popolare è garantito dal 2° comma dell'art. 1, secondo cui: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Tale precetto costituzionale non è che la riaffermazione, sul piano interno, del diritto di autodeterminazione dei popoli, che è espressamente riconosciuto come inalienabile a livello internazionale (art.1, paragrafo 2, della Carta delle Nazioni Unite; art. 1, paragrafo 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici, risalente al 1966, e recepito in Italia dalla legge n. 881/1977, nonché art. 20, paragrafo 1 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli). Tale diritto è fondamentale: imporre una politica agli Stati che non la condividono, si traduce nell'imporre ai consociati una volontà che non li rappresenta, secondo un'impostazione tipicamente totalitaria.

Una politica unitaria di più popoli può essere auspicabile, ma deve essere liberamente assunta. Il disconoscimento e la svalutazione dello Stato a favore di organismi sovranazionali deve avere dunque dei limiti, che sono quelli dei diritti dei popoli che gli Stati rappresentano, e che non possono essere fatti valere che tramite il rispetto della loro sovranità. Questa è la prerogativa giuridica che allo Stato è indispensabile per adempiere alla funzione sua propria: violarla sarebbe lesivo dei diritti umani delle sottostanti popolazioni.

Il rispetto della sovranità si identifica con il rispetto della democrazia. Questi principi vengono pacificamente ammessi per qualunque popolo, in ogni parte del mondo. Vengono negati soltanto per l'Europa; sicuramente per ragioni storiche, legate alle tragiche vicende del secondo Conflitto mondiale.

2. Le specificità culturali di ogni singola Nazione.

Ogni Nazione è un ben distinto centro di interessi che non può essere ignorato, in quanto deve essere rappresentato adeguatamente, a livello istituzionale, da uno Stato dotato di sovranità. Lo Stato, come entità organizzata, è la proiezione, sul piano sociale, della personalità di coloro che compongono la corrispondente Nazione; così che la tutela di tale formazione sociale si identifica con la salvaguardia dei diritti fondamentali di coloro che ne fanno parte. In quanto la collettività rappresentata dallo Stato si configura come Nazione, la dimensione associata dei suoi componenti valorizza pienamente, nella loro più cospicua espressione, le caratteristiche culturali di ciascun popolo. Ogni Nazione appare caratterizzata da specificità culturali che le attribuiscono una inconfondibile identità, la quale deve essere salvaguardata, se si vuole tutelare la personalità dei soggetti che la compongono. L'identità culturale del singolo individuo trova, a livello collettivo e di organizzazione sociale, la sua proiezione in quella della Nazione alla quale appartiene.

Si tratta di due concetti strettamente e inscindibilmente connessi: non si può tutelare nella sua pienezza la libertà dell'individuo, se non si salvaguarda contemporaneamente quella della formazione sociale, nella quale si manifesta la sua personalità.

3. Civiltà europea e Nazioni d'Europa.

In Europa esiste una civiltà europea, ma non esiste un'unica Nazione europea, bensì Nazioni fra di loro estremamente differenziate, la cui unificazione forzosa verrebbe a ledere il loro diritto inalienabile all'autodeterminazione. L'Unione dei popoli d'Europa viene giustificata sulla base della presenza di un'unica civiltà europea; ma tale richiamo si basa su di un equivoco. Una civiltà europea indubbiamente sussiste, ma bisogna nettamente distinguere, nell'ambito di quest'ordine concettuale, la civiltà la quale può concernere anche un intero continente, dall'identità culturale dei popoli che ne fanno parte, la quale presuppone il pluralismo e la diversità, e conferisce a ciascun popolo il diritto all'autodeterminazione e alla propria sovranità, la quale ne è il necessario presupposto.

In Europa esiste una civiltà comune, ma non esiste un unico popolo, un'unica Nazione, ma vi sono Nazioni diverse. Occorreranno come minimo dei secoli – se pure sarà mai possibile – perché diversità di razza, di lingua, di modo di vita possano venire meno; e la pretesa di annullarle attraverso un'unificazione forzosa non solo appare irrealizzabile, ma sarebbe anche e soprattutto lesiva dei diritti umani. Affermare ad esempio che un tedesco e un italiano appartengano alla stessa razza, abbiano la stessa lingua, e più ancora abbiano il medesimo modo di vita, così come un greco e un norvegese, uno spagnolo e un olandese, e così via, appare assolutamente insostenibile.

4. Vicende storiche del principio di nazionalità.

Quanto è avvenuto, in epoche sia recenti che remote, può essere significativo. Al periodo romano-barbarico, successivo alla caduta di Roma, è seguito l'impero carolingio, il quale ha avuto la pretesa di essere universale. Ma al suo annullamento, da parte delle istituzioni feudali, del principio di nazionalità, è seguito ben presto il formarsi, lento ma inesorabile, degli Stati nazionali. In epoca moderna è stato il principio di nazionalità il fulcro del Risorgimento. Nel nostro Risorgimento, al principio della fedeltà alle dinastie si è contrapposta la rivendicazione della libertà dell'individuo e del diritto all'autodeterminazione del popolo, identificato con la Nazione. Si trattava di abbattere gli Stati non rappresentativi di una Nazione, e di sostituirli con uno Stato basato sul principio di nazionalità, e quindi sulle caratteristiche culturali della popolazione stessa. Al Metternich che aveva definito l'Italia “una espressione geografica”, si è voluta contrapporre l'identità culturale di una Nazione italiana.

Storicamente parlando, il principio di autodeterminazione dei popoli è stato riaffermato parallelamente a quello della libertà individuale: come il singolo deve essere libero, e gli devono essere riconosciuti i diritti inviolabili della persona, così anche i popoli devono essere

liberi di autodeterminarsi, senza dover sottostare a poteri che li assoggettino, e ne facciano venire meno l'indipendenza e la sovranità. Al riconoscimento dei diritti umani dei singoli individui deve corrispondere il riconoscimento della dignità di ogni Nazione alle quali i singoli appartengono, in quanto libere, indipendenti e sovrane, rispetto ad ogni altro potere ad esse esterno.

Un'unione forzosa dei popoli verrebbe ad annullare tutto questo; secoli di storia che non possono essere disconosciuti.

5. Inidoneità dello Stato federale a rappresentare validamente distinte Nazioni.

Lo Stato federale che si vorrebbe realizzare non è un assetto istituzionale idoneo a rappresentare culture diverse. Lo Stato federale, anche se basato sul conferimento di amplissimi poteri agli Stati membri, è un assetto istituzionale idoneo a rappresentare un'unica Nazione, sia pure diversificata nelle varie parti del suo territorio, per caratteristiche proprie, ambientali e culturali. L'esempio di Stato federale che comunemente viene addotto, per auspicare un adeguamento degli Stati europei ad un analogo assetto istituzionale, è quello degli Stati Uniti d'America. Ma si tratta di un modello tutt'altro che pertinente, il cui richiamo appare infelicissimo e gravemente errato: gli Stati Uniti d'America, nonostante i loro immensi confini, rappresentano pur sempre un'unica Nazione, dotata di un'unica lingua, di una cultura e di ideali comuni, e che presenta una compattezza e una solidità indiscussa e ammirevole; mentre questo non sarebbe certo il caso dell'Unione europea, che sarebbe formata da popoli dotati di lingua, razza, cultura e modi di vita diversi. Si tratta di due realtà, più che differenziate, antitetiche: tra lo Stato federale che rappresenta un'unica Nazione in America e lo Stato federale d'Europa la differenza è infinita; così che un livellamento in Europa, mirante a garantire un'omogeneità che non tenga conto delle caratteristiche culturali dei popoli che ne fanno parte, sarebbe lesivo dei diritti inviolabili di questi ultimi. Metterli sullo stesso piano sarebbe un errore gravissimo. In Europa un appiattimento e un livellamento nell'unità violerebbe l'identità culturale di ciascuna Nazione, la quale deve essere fatta valere attraverso la sua sovranità.

Il processo di integrazione europea deve procedere a tutti i possibili livelli di cooperazione, perché fondamentale per lo sviluppo del nostro continente, e per valorizzare al massimo la comune civiltà europea; ma tale processo, per procedere efficacemente, e per creare un organismo veramente in grado di funzionare, e soprattutto per salvaguardare i diritti dei popoli, deve rispettare, attraverso la sovranità degli Stati, la volontà dei consociati che ne fanno parte.

6. Concezioni giusnaturalistiche e principio di nazionalità.

La tendenza a realizzare, in Europa, un organismo unitario, appare anche strettamente connessa a concezioni giusnaturalistiche. Nei tempi in cui viviamo, si assiste alla tendenza a rivalutare il giusnaturalismo: si ritiene il diritto naturale, in contrapposizione al diritto

positivo, portatore di valori assoluti; il che fa ritenere ad alcuni che tali valori dovendo, per la loro assolutezza, essere garantiti a chiunque, vengano a privare i popoli della loro identità culturale, non essendovi, sulla base del diritto naturale, alcuna distinzione fra gli esseri umani. Il processo di integrazione europea sarebbe dunque, per molti, un primo significativo passo in tal senso.

L'appartenenza ad una collettività statale si tradurrebbe unicamente in una distinta ubicazione territoriale e geografica: poiché tutti gli uomini sono uguali e godono dei medesimi diritti inalienabili, ogni differenziazione basata su una distinta cultura dovrebbe essere annullata. I diritti umani sono universali, e il loro godimento dovrebbe essere indifferenziato. Ciascun essere umano, in quanto gode di tali diritti, sarebbe cittadino del mondo, in qualunque parte esso si trovi. E la cittadinanza non sarebbe che un elemento di identificazione delle persone basate sulla loro collocazione territoriale, alla quale non dovrebbe corrispondere un trattamento diversificato.

Una tale concezione si traduce in una interpretazione del giusnaturalismo incompleta, e quindi non in grado di comprendere i suoi più intrinseci significati: il riconoscimento dei diritti umani deve essere assoluto; ma, proprio perché tale, deve essere considerato nella sua globalità, e si deve quindi riconoscere che tra questi diritti vi è anche quello di ciascuna popolazione ad essere dotata di una propria identità culturale.

Il diritto, l'ordinamento di una società organizzata, è l'espressione, sul piano normativo, delle caratteristiche culturali sue proprie. Ogni società, ogni organizzazione sociale, è la proiezione della personalità dei soggetti che la compongono; per cui, attraverso il diritto, l'uomo appare con personalità diversificata nelle varie epoche e nei vari luoghi. Il diritto costituisce il prodotto spontaneo della vita associata, e come tale appare in continua evoluzione. Ciò è chiarissimo sia per le società più antiche che per quelle moderne, nelle quali gli organi esponenziali dell'ordinamento esprimono le tendenze che si manifestano all'interno della collettività, che essi vengono a rappresentare.

La riaffermazione dell'universalità dei diritti umani, e del loro universale riconoscimento, non può andare disgiunta dal riconoscimento di un altro diritto fondamentale, che a quello deve accompagnarsi; e cioè del diritto di autodeterminazione dei popoli, riaffermato dalle Dichiarazioni internazionali come diritto inviolabile.

Lo Stato, nella sua sovranità, in quanto rappresentativo di una sottostante popolazione, deve essere in grado, tramite i propri organi esponenziali, di gestire da sé i propri interessi, e segnatamente di tutelare i diritti fondamentali dei propri componenti: a ogni popolazione con una propria cultura, lingua, razza, religione, deve corrispondere uno Stato distinto nel quale la popolazione rappresenti i propri interessi, secondo scelte che essa sia in grado liberamente di adottare.

7. La sovranità e la pace tra le Nazioni.

Si ritiene assai spesso che l'abolizione della sovranità sia indispensabile per garantire la pace tra le Nazioni, così come per tutelare in tutto il mondo i diritti umani. L'abolizione della

sovranità si identificherebbe con la creazione di una società più giusta e più equa, da costruire per un futuro migliore.

Si deve obiettare a questo modo di vedere che la sovranità non si identifica con il diritto di opprimere altri Stati, perché esiste, nel periodo storico in cui viviamo, un complesso di norme che mirano a garantire la pace tra i popoli e a tutelare i diritti umani di ogni persona, e che sono universalmente accettati; così che è solo la loro violazione che può consentire eventuali abusi. Considerare come attuale un'identificazione della sovranità con la violenza e la sopraffazione sarebbe giuridicamente e storicamente errato.

La legalità nei rapporti internazionali non solo coesiste, ma anzi presuppone, il riconoscimento della sovranità. Questo è stato dichiarato dalla Carta dell'ONU, la quale non ha tutelato soltanto i diritti umani, ma anche la sovranità e l'eguaglianza tra i popoli (art. 2). Queste prerogative, come appare con chiarezza dalla Carta dell'ONU, non sono tra di loro in contrasto.

Lo Stato sovrano non è quello *legibus solutus*, ma è quello che conserva la propria indipendenza da interferenze esterne. La sovranità non è assenza di limiti e di regole, ma significa solo che l'ordinamento statale si pone in posizione di parità rispetto agli altri Stati, e che ogni limitazione non può essergli imposta senza il suo consenso. Attualmente ogni Stato non ha diritto di aggredire gli altri Stati in quanto sovrano, ma soltanto può, all'interno del proprio ordinamento, prendere decisioni che non siano imposte dall'esterno. La sovranità ha ancora, sotto questo riguardo, un significato ben preciso, in quanto si identifica con il diritto dei popoli di governarsi democraticamente attraverso i propri organi esponenziali.

Al contrario, è l'unione coattiva di popoli che disconosce la sovranità di ciascuno di essi, la fonte di ogni contrasto. La presenza, all'interno di uno stesso Stato, di etnie diverse, inevitabilmente determina il predominio di una razza sull'altra – o perché più numerosa o per altri motivi -, il che porta inevitabilmente ad accesi contrasti, che possono anche sfociare in conflitti sanguinosi. La fusione di popoli distinti, anche se giustificate da affinità etniche e culturali, hanno creato difficoltà insormontabili, e non hanno condotto a risultati soddisfacenti. In Europa, uno Stato multi-etnico quale l'impero austroungarico, pur se gestito ottimamente, è stato distrutto da quella spaventosa tragedia per l'umanità che è stata la Prima Guerra mondiale. In epoca più recente – solo per citare alcuni, anche se assai significativi, esempi – l'Unione Sovietica si è dissolta dopo la fine del regime totalitario che l'aveva istituita, ereditandola dall'impero zarista. E così sono scomparse, anch'esse in coincidenza con la fine del Comunismo, la Cecoslovacchia e la Jugoslavia, quest'ultima con sanguinosissime guerre fratricide. In Africa, la composizione multi-etnica degli Stati è la causa prima della loro debolezza, dovuta a contrasti che spesso si concludono in maniera cruenta, attraverso terribili guerre intestine. I rapporti tra i popoli mostrano con chiarezza che soltanto il rispetto dell'identità culturale di ciascuno di essi, attraverso il riconoscimento della loro indipendenza che li rende sovrani, può garantire la pace tra le Nazioni.

Ogni limitazione alla sovranità ha una sua giustificazione unicamente nei confronti di quei regimi totalitari, i quali non rappresentano la volontà popolare; ma questo non è il caso dell'Europa unita, nella quale è consentito l'ingresso soltanto per quegli Stati che siano

democrazie rappresentative. Nei confronti di questi Stati, il rispetto della sovranità deve pienamente ricorrere.

8. Necessità di garantire, all'interno dell'Unione europea, una maggiore democrazia rappresentativa.

Queste non sono considerazioni di carattere politico, ma giuridico, e non possono essere confutate. Possono essere superate soltanto in quanto vengano – come è accaduto finora – ignorate.

Il dibattito sull'Europa unita ha sempre ignorato questa realtà; ma non ci si è resi conto che è proprio l'averla ignorata la causa del cattivo funzionamento e delle difficoltà in cui si trovano le Istituzioni europee; e che per di più sono destinate ad aggravarsi, nella misura in cui non se ne tenga conto. Non si tratta di auspicare la disuguaglianza e l'arbitrio, ma invece di costruire un sistema, veramente efficace e stabile, di cooperazione tra i popoli. E' soltanto rispettando questi principi che potranno essere raggiunti quegli obiettivi che sono stati alla base della creazione dell'Unione europea.

9. Abstract.

L'Unione europea soffre di mancanza di democrazia, perché ogni limitazione della sovranità degli Stati si identifica con il disconoscimento della volontà dei popoli che ne fanno parte. I popoli che compongono gli Stati membri dovrebbero manifestare la propria volontà a prescindere da imposizioni esterne, che ne pregiudichino questo diritto inviolabile. Occorrerebbe quindi introdurre un assetto istituzionale idoneo a garantire il rispetto della volontà popolare, per assicurare una collaborazione veramente stabile e proficua fra le Nazioni.

The European Union suffers from lack of democracy, because every limitation of the sovereignty of States is identified with the disownment of the wish of the people that they make part of it. The people that compose States members should manifest their own wish to put aside from external impositions that jeopardize this inviolable right of it. It would need therefore to introduce a fit institutional order to guarantee the respect of the popular wish to assure a really stable and profitable collaboration among the Nations.

10. Bibliografia.

- A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- M. Banti-P. Ginsburg (a cura di), *Su alcuni modelli esplicativi delle origini delle Nazioni*, in *Ricerche di storia politica*, 1, 2000, pp. 53-69.
- F. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità tra Stati membri in Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2000, pp. 244 ss.
- A. Catelani, *Costituzione europea e prospettive future delle istituzioni comunitarie*, in *Rass. parl.*, 2, 2004, pp. 445-475; Id., *Sovranità degli Stati e autodeterminazione dei popoli*, in *Rass. parl.*, 4, 2002, pp. 885-912.
- A. Catelani, *Lo Stato di diritto nel mondo moderno-Saggi*, Saarbrücken, Edizioni accademiche italiane, 2013.

- F. Chabod, *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- P. Chiari, *Stato, sovranità e giustizia*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2, 2008, pp. 357-364.
- B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, ESI, 2013.
- C. De Fiores, *I diritti inviolabili dell'uomo tra crisi della sovranità e uso della forza*, in *Pol. del dir.*, 2, 2000, 249-250.
- L. Ferraioli, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- M. Fioravanti, *Le trasformazioni della cittadinanza nell'età dello Stato costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giur.*, 41, 2012, pp. 427-439.
- T. E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1998.
- C. Ghisalberti, *Stato, Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, ESI, 1999.
- G. Montani, *L'Europa, la sovranità nazionale e la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali*, in M. C. Baruffi (a cura di), *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Padova, Cedam, 2006, pp. 29 ss.
- C. Mortati, *La rilevanza giuridica dell'idea di Nazione*, in *Raccolta di scritti*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 553 ss.
- V. Omaggio, *Individuo, persona e Costituzione*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1, 2014, pp. 77-99.
- P. M. Patrono, *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2006, pp. 145 ss.
- S. Patriarca, *Italianità-La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- M. Panebianco, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, ESI, 2013.
- S. Rokkan, *Stato, Nazione e democrazia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- G. Silvestri, *La parabola della sovranità-Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. di dir. cost.*, 1/I, 1996, pp. 3 ss..
- L. Sturzo, *Nazionalismo e internazionalismo*, in *Opera omnia*, Vol. IX, Bologna, Zanichelli, 1971.
- F. Tedesco, *Eccedenza sovrana*, Milano-Udine, Mimesis, 2013.
- G. Tesauro, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2005, pp. 235 ss.
- F. Tuccari, *La Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.