



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

DALL'IDEA DI EUROPA ALLA COSTRUZIONE EUROPEA

di Giuliano Amato*

Cento anni fa, nel nuovo clima determinato dalla vittoria e dalla pace, il nostro Ateneo inaugurava l'anno accademico 1918-1919 con una prolusione di Pietro Bonfante. Buona parte di essa era dedicata alle condizioni per la costruzione di uno Stato libero al di sopra della nazione e Bonfante, nonostante esplicitamente menzionasse gli Stati Uniti d'Europa di cui si era preso a parlare, riteneva tale costruzione possibile in contesti "più primitivi" di quello europeo, come il Canada ad esempio. Perché? Perché la nazione –scriveva- agli europei appare come una meta, una meta assoluta. E le nuove idee, il nuovo ordine che molti invocano in nome in primo luogo della pace, faranno molta fatica ad affermarsi.

Non aveva torto Bonfante. L'idea di Europa era cresciuta nel corso dei secoli, dal Medio Evo sino al primo Novecento ma a nutrirla non era stata la politica, erano stati i tanti fili della cultura europea; da quelli inizialmente stesi dai monaci e dai professori che, di convento in convento, da università a università, avevano diffuso valori etico-religiosi e principi giuridici comuni; dagli architetti e dagli stessi artigiani, che lo stesso avevano fatto con le tecniche e con gli stili costruttivi. Ne era uscito –per usare le parole di Federico Chabod - "un certo abito civile, un certo modo di pensare e di sentire, proprio dell'europeo e diverso, ben diverso, da tradizioni, memorie e speranze di Indiani, Cinesi, Giapponesi, Etiopi ecc.". Ed è ancora

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".
Giudice della Corte Costituzionale.

Chabod a citare Burke, che vedeva una “somiglianza di consuetudini sociali e di forme di vita”, per cui “nessun europeo potrebbe essere completamente esule in alcuna parte d’Europa”.

Già, ma bastava tutto questo a generare anche l’unità organizzativa e politica degli europei? Per porre fine alla guerra una tale unità era stata propugnata sin dalla fine del ‘700. Lo aveva fatto Kant, che aveva affidato la pace perpetua all’allineamento dei popoli, in primis europei, in un’unica federazione. Lo aveva fatto Victor Hugo, preconizzando la fusione delle “gloriose individualità” europee in una comune fratellanza, sino a che “si mostrerà un cannone in un museo come si mostra oggi uno strumento di tortura, meravigliandosi che ci sia potuto essere”. Mentre il nostro Giuseppe Mazzini avrebbe propugnato l’unità nazionale come passo propedeutico alla creazione della Federazione Europea.

L’aspirazione, dunque, c’era da tempo e i federalisti del ‘900, ciascuno a suo modo, avrebbero anche fornito il disegno: Richard Nikolaus Coudenhove Kalergi, straordinario anticipatore che già negli anni ’20 lanciò l’unione paneuropea, propose la comunità del carbone e dell’acciaio e propose addirittura l’Inno alla gioia come inno europeo; Luigi Einaudi, che arrivò alla messa a fuoco dei tributi con cui alimentare un futuro bilancio europeo; Carlo Rosselli, che vide nell’Europa federale la dimensione più adatta all’affermazione dei diritti sociali del lavoro; per non parlare di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni con il loro Manifesto di Ventotene.

Eppure, far scoccare la scintilla dell’integrazione e condurre poi avanti il relativo processo sarebbe stato tutt’altro che semplice, tant’è che dopo la prima guerra mondiale i progetti cominciavano ad esserci, ma non se ne fece nulla. Perché? Per quello che abbiamo letto nella prolusione di Bonfante di cento anni fa e che sarebbe stato lucidamente e amaramente ribadito da Lucien Febvre, nelle sue lezioni sull’Europa agli studenti parigini al termine della seconda guerra mondiale. Sì, la cultura, le religioni, il diritto, gli stili di vita comuni li avevamo, ma la nostra unità non era quella di un popolo, era quella di un contesto di tratti comuni a culture nazionali, che coltivavano anche le loro diversità e ne facevano ragioni identitarie. Ai fini dell’integrazione europea, era essenziale che queste diversità fossero orientate a comporsi, non a contrapporsi.

Ebbene, l’antinomia con cui non avremmo mai smesso di fare i conti è stata (ed è) quella fra la propensione a comporsi e la propensione a contrapporsi, compresenti, sempre, nelle identità nazionali che dovevano (e devono) riconoscersi nella casa comune europea. L’europeismo si affida ovviamente alla prima, ma gli storici realisti gli ricordano la forza della

seconda, di cui –scrive Febvre- non ci si deve mai dimenticare. E lo stesso Febvre che pure si affida in conclusione delle sue riflessioni alla speranza, la piccola speranza di una bella poesia di Charles Péguy, scrive senza mezzi termini che “gli Stati uccidono l’Europa”, “perché gli Stati sono sempre lì ad impedire che quella realtà prenda corpo; e dietro gli Stati, le nazioni”.

Dopo la prima guerra mondiale è questo che è successo, tant’è che, passati pochi anni, si è arrivati alla seconda. Ed è stato solo dopo la seconda, vale a dire dopo la shoah, dopo un numero di morti, militari e civili, mai visto prima nella storia, che la coscienza europea si è ribellata. Davanti alle distese di croci sotto le quali stavano fratelli, figli, padri, vittime a quel punto tutte eguali di una follia umana senza pari, la parola d’ordine “basta guerre fra noi” diveniva ineludibile. E, con Auschwitz nel cuore, la forza dell’orrore diveniva più forte della forza degli Stati. Ma attenzione, non sino al punto di sradicarla, di provocare la catarsi del mondo nuovo. Intanto quello che essa riuscì ad attivare non fu una costituente federalista, ma un processo di integrazione, che si sarebbe sviluppato –come disse Schuman il 9 maggio 1950 – via via che fosse cresciuta la solidarietà fra gli europei (realistica ammissione, quella di Schuman, di una tensione fra poli opposti che – lui pensava- solo il tempo avrebbe potuto sperabilmente cancellare). E poi nulla ci garantiva contro futuri passi indietro, giacché quel fuoco sotto la cenere continuava ad esserci.

Insomma, nel valutare il percorso che allora si avviò, non dimentichiamo mai l’antinomia e quindi la tensione mai rimossa con cui esso ha dovuto e deve fare i conti. Antinomia e tensione che non sono, come qualcuno pensa, fra ideologia e realtà, fra retorica dell’identità comune e durezza delle identità nazionali. No, la drammaticità storica della vicenda europea è che essa si fonda su valori, su sentimenti, su modi di vita che sono tutti veri, autentici, dall’una e dall’altra parte. Autentica è l’idea d’Europa di Burke e di Chabod, autentiche sono le tradizioni costituzionali comuni che hanno esaltato in Europa più che altrove la rule of law, autentica è la stessa aspirazione a vivere uniti nelle nostre diversità. Ma autentiche sono sempre state, e sono rimaste, queste diversità, capaci di composizione, ma mai spogliate di quei tratti identitari pronti a far scattare le contrapposizioni e quindi a mettere a repentaglio l’unità.

Certo, quando, riuniti a Roma per la firma del Trattato istitutivo della Comunità economica Europea, gli Stati fondatori scrissero nel Preambolo: “Determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli d’Europa”, essi erano convinti di avviare così un processo che avrebbe richiesto tempo, ma che nel tempo sarebbe stato irreversibile e irrefrenabile. Così dettava dentro di loro la fortissima motivazione etica che bruciava nelle loro

coscienze a pochissimi anni dalla fine della guerra. Quella che ho definito la forza dell'orrore. Così era allora e così certo fu per molti anni a seguire. Ma se fu necessaria quella forza per fare i primi passi, che cosa avrebbe potuto accadere quando essa fosse inesorabilmente scemata per il passare del tempo e il succedersi delle generazioni? Una volta esaurito quell'impellente messaggio messianico, come Joseph Weiler lo avrebbe definito, in quale direzione ci avrebbe portato l'immanenza della tensione fra unità e diversità? I fautori della "ever closer integration" di solito citano, una dopo l'altro, il passaggio che ho appena ricordato del Preambolo del Trattato di Roma e la solenne dichiarazione di Stoccarda, nella quale i Capi di Stato e di governo confermarono il loro "impegno a progredire verso una unione sempre più stretta fra i popoli e gli Stati della Comunità europea". Nessuno notò che l'unione, a quel punto, non era solo fra i popoli, come nel 1957, ma era fra i popoli e gli stati; gli stati, *die herren der vertraege*, avrebbe osservato Lucien Febvre. Era il 1983.

Ma procediamo con ordine. Nei primi decenni, sia pure fra pause e scosse, il processo di integrazione fu realmente tale e quel che più conta - non soltanto portò alla progressiva unificazione del mercato, ma fece emergere i valori comuni della civiltà europea, i diritti degli europei non connessi soltanto all'economia, gli architravi di un sistema di governo comune, che rappresentasse non solo gli Stati, ma anche direttamente i cittadini europei. Ed ecco i Capi di Stato e di Governo che già nel 1972 pongono la tutela dell'ambiente al fianco dello sviluppo economico fra le priorità comuni, ecco lo stesso formato, divenuto Consiglio Europeo, che nel 1978 conferma la volontà di salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, della supremazia del diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo, come elementi essenziali della partecipazione alla Comunità. Ecco, l'anno dopo, l'elezione diretta del Parlamento europeo, di per sé inconcepibile in una comune organizzazione internazionale fra Stati. Ecco, infine, lo straordinario lavoro della Corte di Giustizia, che i diritti dei cittadini li fa emergere al livello europeo, non solo sulla base dei Trattati, ma riconducendoli alle tradizioni costituzionali comuni, e dando quindi forza, per questa via, al patrimonio comune, alla civiltà comune europea così come si era venuta formando nelle nostre distinte esperienze costituzionali. Uniti nelle nostre diversità.

È un vero e proprio crescendo, che può avvalersi di una complessiva sintonia fra Corte di Giustizia, nel ruolo testé rammentato una vera apripista, e istituzioni politiche europee, nonché fra queste stesse istituzioni e le arene politiche nazionali. Accade così che le formule utilizzate dalla Corte nelle sue sentenze, a partire da quella sulle tradizioni costituzionali comuni,

vengono codificate nei trattati. Ed accade che questi progressi nell'integrazione sono condivisi non solo a Bruxelles e dal Parlamento europeo, ma dalla grande maggioranza delle forze politiche nazionali.

Poi qualcosa è venuto cambiando, per una certa fase facendo da controcanto ai passi integrativi che pure continuavano, da ultimo con una forza tale da farne temere il sopravvento. Fu una esemplare vicenda di canto e controcanto il Trattato di Maastricht, che ci dette bensì la moneta unica e la Banca Centrale Europea, portando al livello europeo prerogative e poteri fra i più tipici, prima, degli Stati nazionali. Tuttavia, agli Stati Nazionali lasciò tutte intere le politiche economiche e fiscali, affidando la convergenza necessaria per la stabilità dell'euro al loro coordinamento. E fu così che per questioni fra le più delicate ed importanti le sedi europee presero a servire non per trovare insieme soluzioni europee, ma per comporre fra di loro i diversi interessi nazionali; un cambio di passo e di fini del cui peso ci si sarebbe resi sempre più conto via via che tali interessi avrebbero preso a divergere e a determinare vere e proprie fratture.

Ma prima che questo accadesse un'altra vicenda di canto e controcanto va ricordata, quella imperniata sulla Costituzione per l'Europa. La Convenzione che l'avrebbe scritta fu convocata in un momento nel quale l'aspirazione federalista era ancora forte. Nel maggio del 2000 il Ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fischer, tenne un discorso alla Humboldt University, nel quale dichiarò esaurito il metodo funzionalista del passo dopo passo e disse che era giunto il momento di tentare il passo finale, quello federale. Il suo divenne, per la Convenzione, un mandato non meno importante di quello, peraltro ben più cauto, del Consiglio europeo che la convocò nel dicembre dello stesso anno. Quello che tuttavia uscì dalla Convenzione fu, insieme, un Trattato e una Costituzione, i governi ne vollero accentuare i caratteri di Trattato e alla fine fu com'è noto bocciato dai due referendum, francese e olandese, del 2005. Ma per la storia successiva quello che più conta è che i suoi contenuti furono poi largamente ripescati dal Trattato di Lisbona, oggi vigente, che negli articoli ne accoglie le novità di maggiore integrazione, ma nelle dichiarazioni e nei protocolli annessi, ribadisce le competenze degli Stati e il loro ruolo essenziale. Canto e controcanto.

Quello che stava accadendo era un lento e progressivo risveglio delle diversità nazionali, evidentemente non più assoggettate all'incontrastabile primato delle ragioni europee. Era un segnale importante, di cui i vecchi europeisti delle prime generazioni avevano colto il significato. Kohl mi diceva: "Facciamo presto, quelli che verranno dopo non saranno

europeisti come noi”. E aveva ragione. La forza dell’orrore, del messaggio messianico dell’unità contro la guerra stava ormai svanendo dalle coscienze. Epperò, negli anni dopo Maastricht il cammino sembrava inalterato, nessuno contestava il primato del diritto europeo, si andava verso l’entrata in funzione dell’euro, le fratture fra di noi erano di là da venire.

Poi è arrivata la crisi economico finanziaria sono arrivati flussi più intensi di immigrati proprio mentre diminuivano anche da noi i posti di lavoro, è arrivato il terrorismo. Ed ecco le fratture fra di noi: prima la frattura Nord/Sud, fra paesi economicamente e finanziariamente forti e paesi con alto debito pubblico, che pesa sul funzionamento dell’Eurozona e dell’Unione Bancaria, rendendo impossibile portarle a compimento, giacché il rischio da non correre è proprio la condivisione dei rischi; poi la frattura Est/Ovest, con alcuni paesi dell’Est che hanno messo in discussione il primato stesso del diritto europeo e il rispetto della rule of law. E sono fratture –si noti- dovute non soltanto ai governi, ma a moti di opinione pubblica sollecitati da movimenti populistici, che hanno giocato con successo la carta antieuropea e del ritorno alle sovranità nazionali. Quando la paura c’è, diventa una formidabile carta politica, che- come ha dimostrato il referendum sulla Brexit – ben può essere giocata contro l’Europa. Certo si è che, in questa fase, hanno preso piede torsioni identitarie in chiave nazionalista, che hanno rinfocolato identità anche culturali sempre più contrapposte e sempre meno disponibili alla composizione, ostili, spesso, non solo agli immigrati da paesi terzi, ma anche agli altri europei (è per l’appunto il caso di Brexit).

Le conseguenze si vedono, non solo nei paesi in cui quei movimenti hanno conquistato la maggioranza, ma anche negli altri, dove i partiti più moderati, per il timore di essere sbalzati di sella, fanno sempre più proprie le istanze delle estreme. Significa però questo che siamo tornati al punto di partenza, in una sorta di gioco dell’oca nel quale gli Stati, dopo un lungo percorso, hanno effettivamente sconfitto l’ideale stesso dell’Unione e aspettano solo che si sgretoli? Penso proprio di no, e lo penso per due ragioni.

La prima è che nel corso degli anni le istituzioni europee hanno acquisito un radicamento e una solidità in grado di proteggere la loro legittimazione e quindi la loro autorità, al di là delle critiche corrosive che pure stanno subendo da ultimo. Basti pensare alla sfida alla rule of law, e quindi all’Unione europea, lanciata dalla Polonia con le sue leggi sul pensionamento dei giudici (a partire da quelli della Corte Costituzionale) per sostituirli con giudici di nomina governativa. La Commissione ha deferito la Polonia alla Corte di Giustizia e ci si chiedeva se una eventuale decisione di condanna sarebbe stata ottemperata. Ebbene, è bastato un

provvedimento cautelare di sospensione perché il governo polacco si adeguasse. L'autorità europea è stata rispettata, così come, in circostanze assai meno estreme, la stessa cosa è stata fatta, nei confronti della Commissione, dal governo italiano in tema di indebitamento, dopo che era stato minacciato il contrario.

Ma le istituzioni non solo stanno reggendo, esse hanno anche dimostrato, durante gli ultimi difficili anni, di essere in grado di adeguarsi e di innovare, fosse pure a pezzi e bocconi e lasciando quindi aperte forti criticità. Non dimentichiamo che siamo arrivati alla crisi finanziaria che ha messo in difficoltà l'euro, senza che nessuno strumento fosse stato predisposto per fronteggiarla. Ebbene negli anni stessi della crisi si sono rafforzate le procedure per prevenire i disavanzi eccessivi, si è creato il meccanismo europeo di stabilità per intervenire nelle emergenze degli Stati e delle banche, si sono fatti passi avanti (a metà, lo so bene) nell'Unione bancaria. Per non parlare della Banca Centrale Europea, che ha ora nella sua Santa Barbara sia le OMT sia il QE, operazioni entrambe battezzate dalla Corte di Giustizia Europea, nonostante i dubbi tedeschi. Insomma, gli antieuropeisti parlano, frenano, deviano anche i corsi di azione europea. Ma questa, in realtà, non si è mai fermata e ha dimostrato, per ciò stesso, che l'Unione, pur criticabile per eccessi da un lato e per carenze dall'altro, è comunque vitale e non ha mai cessato di esserlo.

E arrivo alla seconda ragione che mi porta a credere nel futuro europeo. L'antieuropeismo che è cresciuto, il sovranismo che lo alimenta e che in più paesi ha gioco facile nel far prevalere i suoi stereotipi sull'ostile elitismo burocratico europeo una cosa la dimostrano di sicuro: la forza dell'originaria motivazione europea si è spenta da tempo, se ne è andata con le generazioni che la portavano dentro di sé. Il grosso di coloro che oggi fanno opinione, come pure di coloro che le opinioni le subiscono e le fanno proprie, è costituito dalle generazioni ora adulte, cresciute in Europa e che dell'Europa non hanno avvertito l'impellenza etica, né hanno avuto modo di confrontare i benefici che essa ha portato con l'assetto che la precedeva (cominciano a rendersene conto ora gli inglesi, alla vigilia della loro sempre più probabile uscita). Molti di costoro non sono antieuropei, sono semplicemente lontani dall'Europa, la vivono come un dato di fatto, non come un valore, certo non come una necessità. Per questo finiscono facilmente per convenire con coloro che antieuropei lo sono davvero. Ma pesano davvero tanto e sono loro il nostro futuro?

Intanto, leggendo le sequenze recenti di Eurobarometro, impariamo che l'opinione dei cittadini di tutti gli Stati membri a favore dell'Europa è in crescita, supera ampiamente il 60%.

Inoltre, la critica più condivisa alle istituzioni europee non è che fanno troppo (anziché lasciare agli Stati), ma che non fanno abbastanza. Si noti che questo vale anche per gli italiani. C'è poi ovunque una netta divaricazione fra le generazioni più giovani e quelle intermedie e più anziane. Il favor per l'Europa è sempre e invariabilmente più largo fra i giovani, in misura tale da portare a concludere che i giovani, specie quelli scolarizzati, sono, in realtà, europeisti.

Perché lo sono? Perché, a differenza delle generazioni che immediatamente li precedono, essi hanno avuto una formazione europea. L'hanno avuta nella scuola primaria, che li ha abituati alla multietnia e non alla chiusura nazionale; l'hanno avuta negli studi superiori, nel corso dei quali, Erasmo o non Erasmo, hanno viaggiato per tutta Europa creandosi amicizie in altri paesi; l'hanno avuta dopo gli studi, andando a lavorare altrove, per periodi anche brevi, ovvero essendo in contatto con loro amici che l'hanno fatto. Insomma, la loro realtà è europea e ne sono consapevoli. Antonio Megalizzi era un esponente esemplare di queste generazioni.

Non traggo da questa constatazione alcuna conclusione deterministica. Dico solo, al contrario, che, pur consapevole dell'importanza decisiva dell'originario messaggio messianico per spingere le diversità nazionali a comporsi nel processo di integrazione, non ritengo che la sua perdita porti con sé la fine di tale processo. Non lo ritengo perché tra i frutti, non sempre considerati, dell'integrazione che comunque si è realizzata, c'è stato il nascere di generazioni che ne sono segnate, perché ne sono stati segnati gli anni della loro formazione. E allora, forse inaspettatamente per alcuni, c'è un nuovo europeismo che sta prendendo corpo. Diamogli il tempo di assumere le redini. È ben possibile che ritrovi il percorso tracciato dai suoi progenitori. La piccola speranza è tutta qui. Ma non è poi tanto piccola, se la sapremo coltivare.