

ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL PROCESSO COSTITUENTE EUROPEO

Claudio Rossano, Rome

Il problema della costituzione europea si è posto da tempo e si incentra essenzialmente sulla possibile esistenza di costituzioni al di fuori di organizzazioni politiche di tipo statale. Problema questo che si collega alla ideologia del costituzionalismo secondo cui soltanto in presenza di uno Stato può aversi una vera e propria costituzione.

Io mi ascrivo tra coloro che sono convinti che una costituzione dell'Unione Europea già esiste in quanto "costituzione dell'ordinamento politico comunitario" e che tuttavia sia un errore nel momento attuale pensare ad un processo di unificazione realizzato per via puramente giuridica (dopo quello economica) non accompagnato da uno sviluppo politico che faccia i conti con le realtà storiche e politiche rappresentate dalle costituzioni esistenti e dai singoli Stati.

Dei vari argomenti che spesso vengono addotti per negare la possibilità di una costituzione europea, il più frequente è relativo al preteso *deficit* democratico delle Istituzioni comunitarie, unitamente alla mancanza di legittimazione democratica, intendendo per tale la non riconducibilità ad un popolo europeo, unitariamente inteso, che non sia la mera somma dei singoli popoli.

La tesi che esclude che possa parlarsi di costituzione quando essa non sia democratica, nel senso di avere una legittimazione riconducibile al popolo, è smentita però sul piano storico e giuridico, dal momento che la realtà è stata rappresentata dalla esistenza di costituzioni di Stati che non sono riconosciuti come democratici. A parte ciò va considerato che lo stesso concetto di democrazia non è univoco.

Per quanto concerne il *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie, a ben guardare esso riguarderebbe il *continuum* Parlamento – Commissione - Consiglio, nel cui circuito verrebbe ad interrompersi la catena di legittimazione che dovrebbe provenire dal popolo europeo.

Anche tale argomento non sembra condivisibile. Anzitutto, il PE è un organismo direttamente legittimato da tutti i cittadini degli Stati dell'Unione Europea. Sotto tale profilo non può sostenersi che non è legittimato democraticamente perché la rappresentatività riguarda i popoli dei singoli Stati. Una cosa invero è la rappresentanza politica, altra la legittimazione democratica. Questa è data semplicemente dalla elezione diretta da parte dei singoli cittadini degli Stati membri dei parlamentari che confluiscono in un'assemblea che decide unitariamente. Le decisioni di tale istituzione, nella sintesi politica, vanno imputate al PE nella sua unità. Si realizza così una volontà comune che è espressione di sovranità proveniente da tutti i popoli dell'Unione.

In conclusione, pur non potendosi ammettere l'esistenza di una Costituzione europea come Costituzione di un super-Stato europeo, deve ritenersi sussistente, in quanto desumibile da una pluralità di fonti tra loro collegate, una Costituzione europea come costituzione

dell'ordinamento politico comunitario. Tale Costituzione non ha la fisionomia delle classiche costituzioni scritte, ma risulta desumibile dai principi che si ricavano dai Trattati, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e, di recente, anche dagli stessi principi della Carta dei Diritti proclamata a Nizza, la quale, pur non essendo una Carta alla quale si è voluto dare un valore giuridico, ma un valore, diciamo, politico in senso *soft* già si inserisce, come molti hanno preannunciato al momento della sua elaborazione, nel contesto europeo dando un significato profondo alla evoluzione europeistica, acquisendo un vigore nella giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia e potendo costituire un punto di riferimento per tener fermi all'interno della Unione Europea una serie di diritti che si accompagnano a quelli desumibili dalle costituzioni degli Stati che ne fanno parte.

Tutto ciò non esclude, peraltro, che all'esito dei lavori della Convenzione di Bruxelles questa costituzione possa trovare la sua forma solenne in un testo organico contenente gli stessi principi fondamentali dell'Unione, oltre che il catalogo dei diritti e doveri dell'uomo e del cittadino europeo.

Una Costituzione di questo tipo assume un significato politico ancora più rilevante nel momento in cui si va verso l'allargamento della Unione Europea ad altri Stati.

Oltremodo interessanti in questo contesto appaiono le approfondite Relazioni del Commissario Vitorino e dei professori Pernice, Craig e Lopez Pina, sulle quali mi siano consentite alcune riflessioni.

Il Commissario Vitorino nella sua appassionata relazione ci ha dato una panoramica molto efficace degli scopi che dovranno essere realizzati, delle finalità e degli strumenti che sono a disposizione della Convenzione, al fine di collegare la futura Costituzione europea alle esigenze dei cittadini.

In particolare la sua relazione ha messo in evidenza alcune carenze attuali della situazione che viviamo in Europa, che egli spera, e noi tutti ci auguriamo, potranno essere superate attraverso una maggiore efficienza delle strutture, un maggiore collegamento tra gli Stati. Molto significativo a mio parere il richiamo che Egli ha fatto alla toga, vale a dire alla giustizia, con la creazione di strutture adeguate che possano, non tanto far pensare ad una mera partecipazione tra gli Stati, ma invece ad un centro unitario, quindi ad una struttura. Con ciò credo che Egli si riferisca ad una struttura che possa consentire, più che un coordinamento, una decisione unitaria su alcuni problemi come quelli della difesa comune, della protezione delle frontiere, e anche quelli estremamente attuali legati all'immigrazione clandestina, tutti molto significativi in quanto ricadono direttamente sulla sicurezza dei cittadini europei.

In relazione al profilo degli elementi e delle strutture della costituzione europea il prof. Pernice nella sua relazione ci ha immesso immediatamente nel processo in corso di formazione della costituzione. La sua relazione ci ha dato un'ampia rassegna di quelle che possono essere le strutture all'interno della costituzione europea, un quadro minuzioso con una serie di specificazioni che fanno di lui un costituente fuori della convenzione: un vero e proprio costituente come una volta esistevano quando erano i consulenti dei politici che dovevano redigere la costituzione.

Il prof. Pernice ha configurato questa costituzione *in fieri* come una costituzione composita. Ciò che è interessante è innanzitutto il rapporto tra la costituzione a venire e le costitu-

zioni degli Stati esistenti come un tutt'uno integrato, in quanto la costituzione, come Egli ci ha prospettato, viene ad incidere, trasformando e cambiando le stesse costituzioni nazionali, per la prevalenza che essa, necessariamente, viene ad acquisire. L'esempio che ha fatto in relazione alla trasformazione delle competenze governative, ad esempio nel caso di politica estera o del commercio estero, rendono appieno evidente come una costituzione che venga adottata a livello europeo non possa non influire, e quindi incidere, sulle costituzioni esistenti trasformandole indipendentemente dai meccanismi di trasformazione che esse hanno al loro interno. La qual cosa, peraltro, già si verifica nel nostro ordinamento costituzionale che consente, con l'art. 11 Cost., almeno per come è stato interpretato, questa possibilità.

Il problema sarebbe ancora interessante da affrontare dal punto di vista della sovranità, e quindi delle limitazioni della sovranità o tramonto della sovranità degli Stati. Il concetto di sovranità è da tempo in crisi e non tanto per gli attacchi portati sul piano della teoria generale, quanto piuttosto per l'erosione della sovranità degli Stati cui si assiste sul piano sostanziale e fattuale come effetto di un depotenziamento sia verso l'alto nei confronti delle organizzazioni internazionali e sopranazionali, sia verso il basso nei confronti dei gruppi sociali intermedi e dei poteri locali.

Ciò che è interessante anche nella prospettiva di Pernice è l'evidenziazione della crisi dello stato nazionale, che è poi la ragione per la quale si è addivenuti all'Unione Europea, e la ragione per cui si tenta di allargare nella maniera più ampia possibile la partecipazione di altri Stati di questa unione sovranazionale.

Altro argomento molto interessante, dal punto di vista della teoria generale, dal punto di vista interno e internazionale è la configurazione e la preservazione di questa struttura sovranazionale come qualcosa di nuovo, di innovativo, che non può essere rapportato ad un nuovo Stato, così come alcuni temono o intendono.

Sul tema del rapporto tra costituzione europea e costituzioni nazionali il professor Craig nella sua relazione ci ha posto di fronte a tutta una serie di problemi e di difficoltà che dovranno affrontare coloro che stanno scrivendo la nuova costituzione europea.

Certamente non ho l'intenzione di ascrivere il professor Craig tra gli "euroscettici", tutt'altro. Egli, tuttavia, ha evidenziato quali sono le difficoltà in ordine al problema della supremazia tra questa eventuale costituzione – egli ha detto nella sua relazione "se si arriverà a scrivere una costituzione europea" – e le costituzioni nazionali. Ovviamente ha fatto una relazione, diciamo, coi piedi per terra, da giurista che vuole prima esaminare il preciso contenuto di questo documento scritto per vedere poi dopo quale può essere l'impatto nell'unione europea e rispetto alle costituzioni nazionali.

Vorrei notare che quando ha parlato della costituzione europea il professor Craig non ha fatto cenno, rispetto a questo problema della supremazia, problema che può presentare delle difficoltà in casi estremi, non ha fatto riferimento a perdite di sovranità da parte degli stati che compongono l'Unione Europea, ma ha fatto riferimento alla perdita di autonomia, che è qualcosa di ben diverso dalla perdita di sovranità alla quale fanno riferimento coloro che sono entusiasti, fiduciosi nella costruzione di un super-stato o di uno stato di tipo federale o di un'altra forma di federazione. Questo è significativo perché il problema della sovranità - perdita della sovranità o mantenimento della sovranità - è il vero problema che dovrà essere risolto nel momento in cui l'Unione Europea diventerà, oltre che un'unione

fondamentalmente economica, una vera e propria unione politica, con sottrazione di potere politico interno ed estero ai singoli stati.

Craig ci ha mostrato quali sono le difficoltà e ha anche sottolineato, questo va senz'altro rimarcato, come la costituzione europea non deve essere ambigua, non debba configurare norme che potranno poi creare difficoltà all'interprete, in particolare alla Corte di Giustizia, perché nel momento in cui ci si accinge a varare una costituzione europea è chiaro che questa dovrà precisare in termini esatti, senza possibilità di equivoci, competenze, ma anche risolvere il problema della competenza delle competenze tra Unione Europea, suoi organi ed istituzioni, ed i singoli Stati.

L'opportunità di inserire formalmente la *primauté* nel testo finale si scontra con il timore di ingenerare dubbi interpretativi che potrebbero minare l'altro, immanente, valore della certezza, atteso che, sin qui, la portata del concetto di primazia è stata precisata dalla Corte di Giustizia anche attraverso un proficuo "dialogo" con le Corti costituzionali nazionali.

A tale riguardo anche il prof. Lopez Pina ha messo in luce, da un lato i problemi derivanti dalla primazia del diritto comunitario sul diritto costituzionale dei singoli stati, e quindi sui pericoli che possono correre in ordine al riconoscimento di certi principi fondamentali e di libertà fondamentali che potrebbero essere alterati da una sussunzione di principi che non tengano conto della omogeneità dei principi stessi derivanti dalle costituzioni dei singoli stati, nel momento in cui si venga a costituire un'Unione Europea con prevalenza sulle carte fondamentali.

E a tal proposito egli ha messo in luce i problemi derivanti da un accentuato capitalismo, problemi che poi sono davanti agli occhi di tutti, quelli cioè derivanti dalla globalizzazione che non venga controllata da un potere politico che possa limitare la libertà economica di competitività, che certamente non riesce a risolvere i problemi della persona umana nella sua estrinsecazione e per la realizzazione di una libertà economica e delle libertà fondamentali in senso sostanziale.

Principi questi che, chiaramente, ci riconducono all'idea dello stato sociale, della giustizia sociale, dei problemi distributivi, non meramente assistenziali, di uno stato partecipativo, nel quale i cittadini possano vedere nell'autorità pubblica un'autorità che garantisce principi di solidarietà nella distribuzione delle ricchezze, con la possibilità per tutti, non soltanto di competere, ma di vedere realizzate le necessità essenziali dei singoli.