

10 aprile 2008

## Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona.

di Claudio De Fiore

SOMMARIO: 1. La rinuncia di Lisbona. Breve cronaca di un fallimento annunciato. - 2. Da Maastricht a Lisbona. Ovvero: dai Trattati alla Costituzione e dalla Costituzione ai Trattati. - 3. Le tesi habermasiane e la retorica “intellettuale” sull’Europa. - 4. L’art. 16 della Déclaration des droits quale matrice esclusiva del concetto di costituzione - 5. Le ambiguità di un progetto costituzionale senza pathos. - 6. I luoghi comuni dell’habermasismo all’italiana. - 7. L’evanescente identità dell’Unione europea. - 8. I rischi di una Europa “antisovrana”. - 9. Diritti versus democrazia? - 10. Il mito delle “costituzioni senza Stato” come reazione alle degenerazioni delle costituzioni statali. Un falso problema. - 11. Il mito delle “costituzioni senza Stato” come reazione alla “morte dello Stato”. Un problema falso. - 12. Per una fondazione democratica dell’Europa. - 13. L’Unione europea contro l’identità europea? - 14. Quale prospettiva costituzionale per l’Europa - 15. Una breve postilla

### 1. La rinuncia di Lisbona. Breve cronaca di un fallimento annunciato

Il 23 giugno 2007, un documento allegato alle *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo (21-22 giugno), annuncia: “*The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties ad replacing them by a single text called “Constitution”, is abandoned*”<sup>[1]</sup>. Una presa di posizione netta e destinata a suscitare non poche riserve fra i più tenaci assertori del processo costituzionale europeo<sup>[2]</sup>, molti dei quali colti di sorpresa nell’apprendere altresì gli inconsueti contenuti del nuovo mandato che il Consiglio, in quella stessa occasione, si apprestava ad affidare alla Conferenza intergovernativa: la predisposizione di un nuovo trattato “riformato” la cui “*terminologia avrebbe dovuto riflettere questo cambiamento: il termine ‘Costituzione’ non sarà più usato*”.

La C.i.g. conclude i suoi lavori il 19 ottobre 2007. E il 13 dicembre 2007 i capi di Stato e di governo dei ventisette stati membri sottoscrivono a Lisbona (non senza qualche colpo di scena al momento della firma<sup>[3]</sup>) il nuovo “Trattato che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea”<sup>[4]</sup>.

Con un solo tratto di penna il processo costituente europeo che negli anni immediatamente precedenti aveva diviso e appassionato cospicue schiere di filosofi, giuristi, storici viene definitivamente cancellato. Dell’ambizioso progetto di dare vita a una costituzione europea non vi è più traccia nelle esternazioni dei leaders europei, né negli intricati anfratti del nuovo Trattato, né tanto meno nelle *Relazioni* che

accompagneranno i disegni di legge predisposti per la sua ratifica[5]. Ma la “rinuncia” di Lisbona non riguarda soltanto il termine “costituzione” o il mancato inserimento nel nuovo testo della Carta dei diritti (come invece previsto dal Trattato costituzionale), ma coinvolge appieno ogni altra istanza identitaria. Dai simboli (la bandiera, l’inno, il motto, la giornata dell’Europa)[6] alle evocazioni di carattere “nazionale” contenute nel preambolo (è stato eliminato ogni riferimento “al comune destino” dell’Europa), a tutti gli altri “istituti sintomatici dell’embrionale Stato europeo”[7] (come l’introduzione di vere e proprie “leggi europee”[8]; l’istituzione del Ministro degli esteri dell’Unione[9]; il riconoscimento del primato del diritto dell’Unione europea[10]).

L’inversione di tendenza rispetto alla decisione di Laeken di dotare l’Europa di una “Costituzione degna di tal nome”[11] non avrebbe potuto essere più netta e energica. E a fronte di un così icastico mutamento di orizzonte a nulla vale nascondersi dietro un dito sforzandosi di evidenziare la “sostanza costituzionale”[12] delle nuove disposizioni o tentando ripetutamente di dimostrare che nel “Trattato modificativo del 2007 quasi tutte le innovazioni del Trattato costituzionale sono state riprese”[13]. Così come a nulla vale ostinarsi a specificare – così come ha fatto da ultimo il Presidente della Convenzione Giscard d’Estaing - che le differenze fra i due testi (seppure esistenti) sono solo “cosmetiche”[14].

*Excusatio non petita* si potrebbe obiettare. Anche perché tali considerazioni nulla tolgono alla valenza remissiva del Trattato di Lisbona, le cui disposizioni saranno pure identiche nella *sostanza* a quelle contenute nel “Trattato costituzionale”, ma presentano un “dettaglio” di non poco conto: non sono *più* disposizioni costituzionali (così come si era preteso che fossero), né tanto meno hanno più l’ambizione di esserlo (“*The constitutional concept ... is abandoned*”[15]).

Ma quali sono state le ragioni che hanno risolutamente indotto il Consiglio europeo ad abbandonare il progetto costituzionale. Quale l’evento scatenante?

La storia del fallimento della cd. costituzione europea ha – com’è noto - le sue origini in Francia dove il 29 maggio 2005 i cittadini respinsero per via referendaria (e per di più con un significativo margine di voti: 55% contro 45%) il Trattato costituzionale. Pochi giorni dopo sarebbe stata la volta degli olandesi che, con una maggioranza ancora più alta (il 63%), il primo giugno 2005 si pronunceranno anch’essi contro il Trattato [16].

La portata degli eventi registratesi in Francia e in Olanda è destinata a cogliere di sorpresa tutte le istituzioni comunitarie[17]. La presidenza britannica di turno è paralizzata. Gli adempimenti “politici” più urgenti vengono rinviati al 2006. E di molti altri si perde addirittura ogni traccia.

Ha così inizio fra tutti i *partners* europei la cd. “fase di riflessione” sullo stato di avanzamento dell’Unione e, in particolare, sulle cause della “devastante turbolenza politico-referendaria”[18] abbattutasi nel frattempo sul Trattato. Così come in gran parte d’Europa, anche in Italia la volontà popolare viene posta energicamente sotto accusa dal potere mediatico (“il popolo non ha sempre ragione”[19]). Ma saranno soprattutto i più tenaci fautori della costituzione europea ad accusare, senza esitazione alcuna, di “cecità distruttiva” i cittadini francesi e olandesi imputando ad essi lo “smarrimento della ragione europea” e “l’irrazionalità del plebiscitarismo” [20].

Ma al di là delle estemporanee invettive ciò che apparve a tutti evidente, all’indomani del voto francese, era che il processo costituente europeo – se tale poteva essere definito – si era oramai arenato[21]. Si costituisce, allora, l’ACED (*Action Committee for European Democracy*) avente quale compito ufficioso quello di riscrivere il Trattato costituzionale sulla base dei criteri emersi dalle consultazioni nel frattempo intercorse tra la Presidenza tedesca e le altre cancellerie europee. Ma nonostante le ottimistiche previsioni trapelate in quella fase dai “corridoi di Bruxelles”[22] ciò che apparve a tutti alquanto chiaro era che l’Unione versava – come mai era avvenuto in precedenza – in una grave condizione di *impasse* e di disorientamento. Serviva una svolta immediata. Si arrivò così alla proposta

fatta propria nell'autunno del 2006 dal candidato alle presidenziali francesi Sarkozy: un "mini-trattato" da contrapporre, anche sul piano simbolico, al "maxi-trattato" costituzionale del 2004[23]. Solo così – precisava il futuro Presidente francese – si sarebbero potuti finalmente rimuovere "gli enormi macigni"[24] che i due referendum popolari della primavera 2005 avevano inopinatamente posto sulla via dell'integrazione comunitaria.

Sarebbe tuttavia sbagliato considerare i due referendum come la causa *effettiva* del fallimento della cd. Costituzione europea, perché essi ne furono semmai solo il sintomo più evidente. E quindi non l'origine della crisi della nuova Europa, ma piuttosto il suo esito inevitabile[25]. Un esito fallimentare che il Trattato concluso a Lisbona nel dicembre 2007 si apprestava ora a suggellare.

## **2. Da Maastricht a Lisbona. Ovvero: dai Trattati alla Costituzione e dalla Costituzione ai Trattati**

All'inizio degli anni novanta lo scenario mondiale muta repentinamente. L'89 europeo, la fine della contrapposizione militare Est-Ovest, la costruzione del nuovo ordine globale contribuiscono rapidamente a disgregare - ma allo stesso tempo anche a ricomporre - identità sociali, assetti economici, dinamiche relazionali tra le aree del mondo. I processi di integrazione sovranazionale si consolidano su scala mondiale e la competizione economica diviene, a fronte di tale contesto, il terreno "privilegiato" di relazione tra i popoli della terra.

La strategia di Maastricht è parte integrante di questo scenario *globale* che punta ad imporre *urbi et orbi* l'economia di mercato[26]. Sul finire del secolo scorso il "modello Monnet"[27] inizia a manifestarsi in Europa con tutta la sua forza e in tutta la sua radicalità (introduzione di una valuta comune, consolidamento dell'unione economica e monetaria, assunzione dell'*economia di mercato aperta e in libera concorrenza* quale principio cardine della *nuova* Europa). Ogni espressione della partecipazione democratica viene progressivamente esautorata. Ogni manifestazione dell'agire politico sistematicamente assorbita e metabolizzata all'interno di una concezione tecnocratica e mercantile dell'Europa. A tal punto da indurre Ralf Dahrendorf a paragonare l'Unione europea più che a una e vera e propria unione fra popoli alla "amministrazione di una unione doganale, con un'enorme sovrastruttura di istituzioni" [28].

Inizia così a delinearsi un nuovo modello di Europa sempre più preda di "sfrenate pulsioni tecnocratiche"[29] e sempre più piegato alle istanze dei grandi poteri economici[30]. Un'Europa senza anima, senza corpo, senza popoli. E a nulla vale richiamare le disposizioni sulla cittadinanza europea solennemente istituita proprio da quel Trattato, trattandosi di norme giuridicamente slegate da quelli che sono sempre stati i presupposti politici fondativi della cittadinanza democratica (l'esistenza di un popolo e di uno Stato). Per il Trattato di Maastricht, in definitiva, "la cittadinanza europea risulta essere un concetto vuoto. Vuoto soprattutto se espressamente confrontato con la pienezza del concetto di cittadinanza che la storia del costituzionalismo (o la storia *tout court*) ci ha consegnato. Com'è noto, infatti, - evidenzia opportunamente Gaetano Azzariti - proprio tramite la lotta per la cittadinanza si sono storicamente realizzati i diritti costituzionali ...Nella trasfigurazione della *cittadinanza* (tradizionalmente intesa) nella *cittadinanza europea* tanto la profondità storica quanto l'importanza teorica vengono meno"[31].

Né avrebbe potuto essere diversamente, dal momento che per l'ordinamento comunitario "l'unico vero cittadino europeo è – e continua ad essere - l'*homo oeconomicus*"[32].

Di qui il crescente disagio espresso dalle opinioni pubbliche nazionali nei confronti del processo di integrazione europea. Un disagio "carico di tensioni" e destinato a sollevare fra i cittadini dell'Unione "più domande che risposte sul futuro dell'Europa"[33].

Gli effetti di tale crescente insofferenza nei confronti di Bruxelles non si fanno, però, attendere: il 2

giugno 1992 la Danimarca respinge, con un significativo margine di voti, il Trattato Maastricht. E un analogo sentimento di insoddisfazione affiora anche in molti altri Paesi europei durante le convulse fasi di ratifica del Trattato[34].

Alla fine degli anni novanta lo iato fra cittadini e le istituzioni comunitarie appare pressoché incolmabile: nel 1999 le elezioni per il Parlamento europeo vengono in molti Paesi disertate (minimo storico di affluenza alle urne)[35]. Nel 2000 la Danimarca voterà contro l'introduzione dell'euro e lo stesso farà – nello stesso anno – anche la Svezia.

Il modello di integrazione delineato dai governi europei a Maastricht nel 1992 pare essersi definitivamente arenato. Non è un caso che, già all'indomani della sua tormentata ratifica, "il Trattato di Maastricht viene sempre più spesso considerato come un infelice episodio già archiviato dalla storia"[36]. E la stessa "angusta e opaca"[37] sorte sembrerà inopinatamente toccare, qualche anno dopo, anche gli accordi sottoscritti ad Amsterdam (ottobre 1997).

E sarà proprio a ridosso di questo crinale storico – a cavallo fra i due secoli – che in Europa inizierà progressivamente ad imporsi la "strategia Fischer" e il suo ambizioso tentativo di "correggere fortemente" l'impianto tecnocratico ed economicista del Trattato di Maastricht[38]. Comincia così a delinearsi una nuova fase nella storia dell'integrazione comunitaria. Una fase tutta protesa a sintonizzare il progetto europeo con i bisogni e "i desideri dei cittadini dell'Unione". E per "avvicinare i cittadini all'Europa", secondo i fautori della nuova Unione, vi era innanzitutto una strada da seguire: l'approvazione di una Carta dei diritti. Sarà questa la decisione che il Consiglio europeo assumerà a Colonia il 3-4 giugno 1999 attribuendone immediatamente la stesura a "un organo composto da delegati dei capi di Stati e di governo, dal Presidente della Commissione europea, nonché dai membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali"[39].

Si trattava - o almeno così venne recepita da più parti - di una svolta senza precedenti. Sia in ragione dell'ostentata natura costituente di quell'organo (basti pensare che fin dalla prima riunione i suoi componenti non esitarono ad autodefinirsi *Convenzione*, evocando in tal modo i gloriosi trascorsi del costituzionalismo rivoluzionario). Sia, soprattutto, in ragione di quelli che erano i contenuti sottesi a quel mandato: emancipare, una volta per tutte, i diritti dei cittadini europei da una dimensione asfittica e *pretoria*[40] e assicurare, per questa via, "il passaggio da un'Europa dei mercati ad un'Europa politica"[41], dalla "*integrazione attraverso il mercato alla integrazione attraverso i diritti*"[42], "dalle imprese ai cittadini"[43].

Una prospettiva, quindi, alquanto solenne e impegnativa, ma destinata tuttavia ad essere rapidamente delusa. E non solo perché la Convenzione *europea* - come si è già detto - era del tutto sprovvista di una coerente investitura democratica e di un preciso mandato costituente[44]. Ma, soprattutto, in ragione di quelli che sarebbero stati i controversi contenuti della sua azione (una "dimensione sociale della Carta, dai contorni nebulosi e sfumati"[45], un incerto e dilatato assetto normativo dei diritti[46], una deficitaria esplicazione dei diritti sociali[47] testimoniata in particolare dall'allarmante assenza del diritto al lavoro[48]) e i suoi contraddittori esiti giuridici (il mancato inserimento della Carta nei Trattati non avrebbe consentito di attribuirle alcuna valenza giuridica: né all'interno dell'ordinamento comunitario, né all'interno dei singoli Stati).

A fronte di tale impasse con il protocollo al Trattato di Nizza (dicembre 2000) si decise allora di rilanciare la palla oltre gli steccati comunitari, incaricando direttamente della questione ogni singolo Stato membro. Sarebbe toccato, quindi, agli Stati avviare un "dibattito più approfondito e più ampio sul futuro dell'Unione europea" (punto 3) e sulle sorti giuridiche della *Carta* (cioè a dire su quella che avrebbe dovuto essere la sua collocazione - o meno - nei Trattati). Una soluzione debole e compromissoria, ma tuttavia l'unica esperibile a fronte di un testo mal digerito da molti governi[49], criticato da buona parte della cultura giuridica europea[50] e di lì a poco (7 giugno 2001)

inesorabilmente bocciato dai cittadini irlandesi (con il 54% dei voti).

Il referendum irlandese rappresentò per l'Unione intera “un fulmine a ciel sereno”<sup>[51]</sup>, un campanello di allarme senza precedenti. Sotto la spinta dei movimenti sociali di quegli anni<sup>[52]</sup>, si iniziò finalmente a comprendere che per superare la crisi di Nizza non era più sufficiente ricorrere ad “aggiustamenti virtuali” o a mere “operazioni di sponda”<sup>[53]</sup>, ma bisognava, piuttosto, superare al più presto l'economicismo monnetiano e dotare finalmente l'Europa di una organizzazione democratica e di un suo spazio politico.

L'evocazione caricaturale delle tappe più significative della storia del costituzionalismo (dalla riesumazione delle *Convenzioni* alla redazione di un nuovo *Bill of rights* dei cittadini europei), “l'elenco museale di buone intenzioni o di sacrosanti *valori*”<sup>[54]</sup>, il richiamo di maniera agli ideali democratici non bastavano più<sup>[55]</sup>.

Dopo il fallimento di Nizza, solo l'avvio di un vero e proprio processo costituente europeo avrebbe potuto consentire all'Europa di ripartire. E ciò per una ragione, ritenuta dai più, del tutto evidente: “l'idea di costituzione era la sola ad avere la sufficiente forza simbolica per ridare slancio a una politica europea nella quale i cittadini [avrebbero potuto] riconoscersi”<sup>[56]</sup>. Un'istanza, questa, prontamente recepita dal vertice di Laeken del dicembre 2001 nel corso del quale il Consiglio europeo decise di procedere immediatamente alla “adozione nell'Unione di un testo costituzionale”<sup>[57]</sup>. Smentendo se stesse e, in particolare, alcuni celebri pronunce della Corte di Giustizia<sup>[58]</sup>, le istituzioni comunitarie si trovarono così ad evocare, per la prima volta nella loro storia, l'instaurazione di un potere costituente.

L'Europa era finalmente sul punto di iniziare una “nuova storia”. Perché questa volta – come scrisse Giuliano Amato - si trattava di redigere non più “una delle tante modifiche dei trattati europei, ma una vera e propria Costituzione”<sup>[59]</sup>. Per molti era oramai giunto “il momento della scrittura”<sup>[60]</sup>.

### **3. Le tesi habermasiane e la retorica “intellettuale” sull'Europa**

Due erano gli obiettivi che i *convenzionali* avviando il processo costituente intendevano perseguire: da una parte contribuire a risolvere il problema del cd. “deficit democratico” dell'Unione europea (procedendo all'incorporazione della Carta di Nizza nel testo del Trattato e incrementando, sul piano organizzativo, i poteri del Parlamento europeo). Dall'altra favorire la formazione di una compiuta identità politica europea essendo la Costituzione, per sua natura, un “segno inconfondibile del nascere di una comunità politica”<sup>[61]</sup>.

Ma affrontare la questione costituzionale, puntare alla costruzione di un assetto democratico maturo, definire le condizioni per lo sviluppo di una vera e propria comunità politica europea voleva però anche dire fare finalmente i conti con l'idea di popolo, con la sua soggettività, con la sua dimensione costituente.

Il “*grand débat*” svoltosi, a metà degli anni novanta, tra Jurgen Habermas e Dieter Grimm sul demos *europeo* costituisce un punto di riferimento imprescindibile per comprendere compiutamente le ragioni del contrasto maturato, nel corso dell'ultimo decennio, tra i teorici dell'indissolubilità del rapporto popolo-costituzione e gli emergenti fautori delle “costituzioni senza popolo”.

Non essendo questa la sede per ricostruire le rispettive posizioni dei due grandi intellettuali tedeschi, ci si limiterà di conseguenza solo a redigere alcune brevi e frammentarie notazioni di fondo, cercando innanzitutto di cogliere quelli che sono stati i principali punti di divario fra le due posizioni. A cominciare da un preciso dato di partenza: se per Habermas solo la redazione di una vera e propria Costituzione avrebbe potuto consentire la formazione di un'Europa politica, Grimm, al contrario, critica - a priori - la definizione stessa di costituzione europea in ragione dell'assenza di un popolo europeo

dotato di un *idem sentire*[\[62\]](#).

Una tesi, quest'ultima, che il filosofo tedesco confuta energicamente, obiettando che l'identità collettiva di un popolo non è "un *a priori* storico-culturale che rende possibile la formazione democratica della volontà"[\[63\]](#), ma semmai il frutto di una *solidarietà fra estranei*. Per il filosofo tedesco, in altre parole, è la Costituzione a creare il popolo e non viceversa. Una tesi, questa, ampiamente ripresa e sviluppata, in questi anni, dai cd. teorici delle "costituzioni senza popolo" secondo i quali né nell'America del "We the people...", né nella Francia rivoluzionaria, né nell'Europa delle costituzioni ottriate, né nella Parigi comunarda, né nella fase costituente in Italia il popolo avrebbe mai *scritto* la costituzione.

Si tratta, com'è evidente, di una argomentazione che presenta aspetti tautologici e che, in definitiva, rischia di "provare troppo". Anche perché appare francamente difficile negare che in tutte quelle esperienze la storia abbia continuamente messo in campo delle soggettività popolari. In America, nella Francia rivoluzionaria, con le costituzioni ottriate del '48, con la Comune di Parigi, con le costituzioni del novecento il potere costituente si è sempre imposto dal basso incarnandosi rispettivamente nelle esperienze *independentiste* di autogoverno[\[64\]](#), nel terzo stato[\[65\]](#), nelle mobilitazioni nazional-democratiche[\[66\]](#), nel proletariato parigino[\[67\]](#), nei partiti politici di massa.

Da ciò ne discende che ciò che è fino ad oggi mancato all'Europa non è soltanto il "potere costituente di un soggetto politico come il *popolo europeo*"[\[68\]](#), ma sono, innanzitutto, i soggetti politici *popolari*: non esistono i partiti, "esigua è la nascita di gruppi e movimenti politici europei"[\[69\]](#), non esiste una "opinione pubblica europea"[\[70\]](#), né tanto meno una politica organizzata dal basso, capace di declinare un nuovo paradigma costituzionale.

Le stesse formazioni politiche attualmente presenti nel parlamento europeo costituiscono mere sigle nominali, del tutto incapaci di radicarsi nella società e di definire le condizioni preliminari per la costruzione di una sfera pubblica europea. Ne deriva, allora, che il *vulnus* strisciante che ha marchiato i lavori della Convenzione europea non era rappresentato (soltanto) dalla mancata evocazione del *demos* nelle vesti di potere costituente (dal mio punto di vista – come ho già in passato sostenuto – ciò non è mai avvenuto)[\[71\]](#), ma dall'aver piuttosto perseguito, in maniera *funzionale* e strisciante, la rottura di quel "vecchio" (ma virtuoso) circuito (mobilitazione democratica – processo costituente – legittimazione popolare) che ha segnato la storia del costituzionalismo moderno e contemporaneo.

E di tale rottura con la tradizione democratica la cd. costituzione europea ne portava impresse, nel suo corpo normativo, tutte le conseguenze. Basti pensare soltanto all'impianto semantico del *Preambolo*[\[72\]](#) che al posto del mitico "We the People" della Costituzione americana del 1787, aveva preferito ostentare una sorta di beffardo "We the Kings (Queens) and Presidents of European Union", riproducendo l'elenco integrale di tutti i Presidenti e di tutte le teste coronate degli Stati dell'Unione europea[\[73\]](#).

Un espediente verbale assai poco in linea con la tradizione del costituzionalismo democratico[\[74\]](#), ma tuttavia del tutto coerente con l'assetto istituzionale dell'Unione. Un assetto debole, imperniato su istituti di partecipazione acefali e inidonei a *mediare* fra istanze e interessi contrapposti. La disciplina dei diritti politici approntata, in questi anni, dall'ordinamento comunitario ne è la conferma. Ad Amsterdam, a Nizza e ancora oggi a Lisbona i trattati europei si ostinano, infatti, a definire politici dei diritti che politici non sono, perché nati castrati e, in quanto tali, fisiologicamente inidonei a "esprimere o produrre politica"[\[75\]](#). E lo stesso dicasi per la rappresentanza politica europea così come recepita dall'art. 8 A del Trattato di Lisbona ("il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo") che altro non è che una rappresentanza *virtuale*, fatta propria dall'ordinamento comunitario solo dopo avere surrettiziamente provveduto ad "amputare questa rappresentanza della politica"[\[76\]](#).

Ecco allora che torna a riemergere la questione democratica come il dilemma di fondo dell'Unione. E

con essa anche il tema della partecipazione, dell'organizzazione del consenso, dell'agire politico. D'altronde come evidenza ancora Dieter Grimm, "un ordinamento che voglia dirsi democratico non può fondarsi solo sull'assetto istituzionale, ma deve anche considerare una substruttura", in grado di assicurare "un costante *feedback*" tra assetto dei poteri e cittadini[77]. In assenza di questa corrispondenza, che non può che declinarsi in termini di rappresentanza politica, la distanza fra il cittadino europeo e le *sue* istituzioni è destinata ulteriormente ad aggravarsi, rivelandosi assai più profonda di quanto già oggi non sia all'interno dei singoli stati nazionali.

Né d'altra parte parrebbe sufficiente creare un'autorevole rete di intellettuali europei per vedere, quasi d'incanto, comporsi la sfera pubblica europea[78]. La "retorica degli intellettuali"[79] su questo terreno non paga. Perché una cosa è creare una rete di intellettuali che hanno padronanza di lingua e facilità di scambi in ambito europeo[80], altro è invece creare canali mediatici[81] e reti politiche *plurali* fra tutti i cittadini europei.

#### **4. L'art. 16 della *Déclaration des droits* quale matrice esclusiva del concetto di costituzione**

L'evocazione di una "Costituzione senza popolo" è un'astrazione dietro la quale si è in questi anni trincerato il funzionalismo europeo particolarmente attento ad evitare ogni sorta di contatto fra istanze democratiche e processo comunitario, tra strategie tecnocratiche e decisione popolare, tra la "luce del giorno"[82] e l'oscurantismo della logica economicista. Una strategia che - a partire perlomeno da Maastricht - ha pervaso profondamente l'azione e lo stesso modo d'essere delle burocrazie governative e comunitarie sfociando in quel perverso "mix di minimalismo politico e massimalismo giuridico"[83] che ha in questi anni contribuito a far deragliare ogni ambizioso tentativo di fare dell'Europa uno spazio politico e una matura realtà costituente. D'altronde un processo costituente per poter agire storicamente ha sempre avuto bisogno di incunarsi in un mito ordinante, in istanze fondative, in un progetto politico di società. Ecco perché, a nostro giudizio, appare a dir poco abnorme il tentativo in atto di liquidare la funzione democratica e la forza legittimante di un popolo alla stregua di "un pregiudizio ideologico"[84].

Il nesso popolo-costituzione (così come delineato dal pensiero democratico a partire per lo meno dalla rivoluzione francese) sarà pure "preistorico"[85], ma rappresenta a tutt'oggi uno dei punti di forza del costituzionalismo, "una conquista di civiltà non negoziabile"[86], un approdo dal quale non è possibile prescindere. Così come è certamente vero che lo strumentario di concetti forgiato dalla teoria costituzionale è vecchio (perlomeno) di duecento anni[87], ma è l'unico che, ancora oggi, abbiamo a disposizione per comprendere, interpretare, codificare lo stato delle cose presenti[88]. E sarà così anche in futuro. Almeno fino a quando non verrà immaginata e sperimentata un'altra più elevata forma di legittimazione del potere in grado di soppiantare definitivamente quella democratica.

Ecco perché appare, a nostro parere, alquanto stravagante la pretesa - oggi sempre più incalzante - di rifondare su espedienti prammatici deboli e immaginifiche basi concettuali nuove categorie analitiche, una nuova dogmatica, una nuova teoria costituzionale. Se non addirittura un "nuovo costituzionalismo"[89].

E asserendo ciò non si intende di certo dire che il costituzionalismo abbia, per sua natura, una configurazione granitica, refrattaria a misurarsi con il mutevole assestarsi delle dinamiche sociali e, quindi, inadatta ad essere scalfita, condizionata, pervasa dalle istanze della storia. Così non è. Anche perché così non è mai stato. Basti soltanto pensare a quelli che sono stati in passato gli originali denotati del costituzionalismo rivoluzionario del settecento e come esso - a seguito della Restaurazione - si sia venuto poi progressivamente connettendo con le istanze risorgimentali e liberali. E lo stesso dicasi per il costituzionalismo sociale del novecento con la sua straordinaria capacità di permeare profondamente la cultura costituzionale "ottocentesca" e di essere a sua volta permeato dalla storia, dai processi di trasformazione degli assetti sociali, dal progressivo assestarsi dei nuovi rapporti egemonici. Ma sia il

diritto rivoluzionario, che quello liberale, così come anche quello democratico-sociale del novecento hanno – in tempi diversi e ciascuno a proprio modo - mirabilmente dimostrato che il costituzionalismo ha un suo codice genetico, una sua grammatica, una sua natura prescrittiva compromessa la quale non è più possibile parlare né di costituzionalismo, né di Costituzione[90].

Tra costituzione e costituzionalismo vi è quindi un *continuum*, un nesso inscindibile di istanze e di valori dai quali non è possibile in alcun modo prescindere. D'altronde il costituzionalismo non è qualcosa che si può inventare di volta in volta, all'occorrenza, a seconda delle contingenze del momento. Il costituzionalismo ha un suo codice deontico, un suo paradigma concettuale, una sua norma-manifesto. E questo codice, questo paradigma, questa norma è l'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo*[91]. Non è un caso che nel corso degli ultimi anni non solo i più severi critici del processo costituente europeo[92], ma anche i suoi più avvertiti e sensibili fautori abbiano ripetutamente ritenuto necessario confrontarsi – pur approdando a soluzioni opposte - con le istanze, le aspirazioni, i principi del costituzionalismo, così come solennemente suggellati all'interno di tale disposizione[93].

Assumendo quale esclusivo parametro di riferimento la *Dichiarazione* ciò che a nostro modo di vedere risulta tuttavia evidente è che la costituzione europea così come immaginata a Laeken alle soglie del XXI secolo non era “affatto una Costituzione europea”[94]. E ciò proprio in ragione della sua manifesta ed insolubile dissonanza con l'art. 16 della Dichiarazione. Basti soltanto pensare alla “insufficiente separazione dei poteri”[95] in essa prevista, alla controversa collocazione del catalogo dei diritti al suo interno, alle rigide forme di concentrazione dell'indirizzo politico nelle mani della Commissione[96] e, soprattutto, alle controverse modalità della sua redazione assai più simili a “un' operazione ... di *drafting* del materiale normativo contenuto nei Trattati” che non alla scrittura di una vera e propria costituzione[97].

## 5. Le ambiguità di un progetto costituzionale senza *pathos*

Fattore imprescindibile nella scrittura di una Costituzione è sempre stato il *pathos*, la forza ideale, “l'intensità delle passioni politiche”[98]. E questo perché ogni costituzione che viene ad esistenza senza la forza delle passioni, senza “stile e nerbo”[99] è una costituzione che nasce morta. Ecco perché la scrittura di una Carta costituzionale non può avvenire impiegando quelli che sono gli usuali criteri di redazione di un testo unico, ma deve essere piuttosto calata nel caos delle passioni, alimentata dalle dinamiche del conflitto, posta costantemente a contatto con l'urto creativo che è parte essenziale di ogni pratica costituente: “il paradigma del potere costituente – scrive Negri - è quello di una forza che irrompe, spacca, interrompe, scardina ogni equilibrio preesistente e ogni possibile continuità. Il potere costituente è legato all'idea di democrazia come potere assoluto. È quindi quello del potere costituente come forza irruente ed espansiva, un concetto legato alla precostituzione sociale della totalità democratica”[100].

Ma il processo costituente – e in ciò risiede la sua natura prodigiosa – è anche, allo stesso tempo, compiuta estrinsecazione di un *idem sentire*, di un progetto politico comune, di “un atto consapevole” posto in essere “in un momento storico preciso con la volontà di fare una costituzione”[101]. E fare una costituzione significa, innanzitutto, farsi carico delle grandi questioni del nostro tempo (a cominciare dal nodo pace-guerra[102]), rappresentare le aspirazioni di un'epoca e le passioni di un popolo, produrre un testo coeso nei suoi principi ed essenziale in tutte le sue disposizioni.

Ecco perché solo un generoso sforzo di fantasia avrebbe potuto indurci a definire costituzione un testo caoticamente assemblato con toni freddi, con piglio burocratico e per di più composto da un numero spropositato di disposizioni (448 articoli)[103] qual era il trattato “costituzionale”. Ed ecco, soprattutto, perché il naufragio della cd. costituzione europea non ci coglie oggi, più di tanto, di sorpresa.

Il suo destino era, in un certo senso, già segnato nella sua stessa denominazione: “*Progetto di Trattato*

*che istituisce una costituzione per l'Europa*". Che era come dire: "l'istituenda" costituzione europea altro non è che un "trattato travestito da costituzione"[\[104\]](#). Ma pur sempre un Trattato. E in quanto tale posto in essere da Stati e soggetto alla loro esclusiva volontà[\[105\]](#). Ma ammettere questo voleva però anche dire ammettere – come svelato mirabilmente dal *Conseil constitutionnel* francese[\[106\]](#) - che la Costituzione europea non sarebbe mai stata la Costituzione dell'Unione, dal momento che l'Unione non avrebbe mai avuto la piena disponibilità di quella Carta: non la ebbe al momento della sua redazione, così come non l'avrebbe in ogni caso avuta al momento della sua attuazione o della sua eventuale revisione[\[107\]](#).

## 6. I luoghi comuni dell'habermasismo all'italiana

Riconoscere il fallimento della Costituzione europea non vuol dire, tuttavia, decretare - *secula seculorum* - la fine dell'Europa politica. Un suo rilancio è possibile anche nell'immediato. Ma perché ciò possa essere politicamente e culturalmente credibile è necessario liberarsi, una volta per tutte, dalle incrostazioni ideologiche che si sono venute condensando in questi anni contro il "democratismo", la sovranità popolare, la partecipazione politica[\[108\]](#). E provare, quindi, a fare finalmente i conti con l'habermasismo e i suoi derivati che hanno in questi anni pesantemente egemonizzato (soprattutto in Italia) il dibattito pubblico sull'Europa.

Cominciamo, quindi, con il dire che porre oggi la questione della costruzione dal basso di una Europa politica non significa accedere inevitabilmente ad una visione etnocentrica, nazionalista, *Blut und Boden* dell'Europa[\[109\]](#). Né tanto meno vuol dire riproporre talune vecchie e obsolete "categorie della giuspubblicistica dello Stato nazionale accentrato di tipo ottocentesco"[\[110\]](#).

Tali ipotesi interpretative sottendono un equivoco e vanno confutate per almeno tre ordini di ragioni:

a) *Etnia e nazione non sono sinonimi*. Non lo sono per Jürgen Habermas, ma non lo sono nemmeno per Dieter Grimm che - proprio al fine di non essere equivocato su un punto così delicato – non esiterà in più circostanze a precisare che ciò che manca alla costruzione dell'Europa non è il fondamento razziale o l'omogeneità etnica, ma un'identità comune. E "l'identità – precisa Grimm - non ha alcuna necessità di radicarsi in una etnia, può anzi poggiare su altri fondamenti"[\[111\]](#). A cominciare dal fondamento politico.

Su questo punto, non solo non pare scorgersi alcun contrasto fra le due ricostruzioni teoriche, ma a nostro giudizio parrebbe addirittura ravvisabile una ampia e sostanziale affinità di vedute fra il Grimm del *Die Zukunft der Verfassung* e l'Habermas del *Die Einbeziehung des Anderen* che teorizza la "nazione di cittadini"[\[112\]](#), delinea le tappe dell'integrazione politica nazionale, critica la vulgata razziale sulla nazione intesa come comune origine, lingua e storia[\[113\]](#).

Il dissenso tra Grimm e Habermas non riguarda quindi questo aspetto. Esso investe, piuttosto, altri profili ed altri versanti: l'identità europea, il vincolo di appartenenza, la costruzione dell'Europa politica. È questo il crinale rispetto al quale le loro rispettive posizioni appaiono nettamente divaricate. E se per il giurista tedesco l'Europa altro non è che un assemblato di popoli privo di una "identità collettiva" e di una comune "appartenenza"[\[114\]](#), per Habermas, all'opposto, l'unione europea è una realtà compiuta, con una sua *Politik*, un suo assetto valoriale, una sua sfera pubblica. Tutti fattori questi destinati – secondo il filosofo tedesco - a divenire risolutivi per la "formazione democratica della volontà" europea[\[115\]](#).

Ma per Grimm tutto ciò avrebbe un senso solo se questa "formazione democratica della volontà" teorizzata da Habermas, una volta emersa, fosse poi in grado di irrompere con forza sulla scena europea prefiggendosi un vero e proprio "fine costituente". D'altronde – come ci ricorda anche Böckenförde - la volontà costituente altro non è che l'altra faccia della volontà democratica. Anch'essa per esprimersi ha,

infatti, bisogno del popolo, visto che “*solo il popolo* può essere preso in considerazione come titolare (soggetto) del potere costituente. Concettualmente, il potere costituente è potere costituente del popolo”[116].

E nell’evocare il *demos* anche Böckenförde - al pari di Grimm - non esita puntualmente a chiarire che il *suo* popolo non è il “popolo concepito, in senso naturale o etnico, come gruppo di uomini uniti da una lingua, da una stirpe e da una civiltà comuni... [ma] piuttosto il popolo in senso politico o la nazione, cioè il gruppo di uomini (che si riunisce e delimita politicamente) che si è reso cosciente di sé come entità politica e che in quanto tale interviene come attore nella storia”[117].

Da ciò ne discende, in conclusione, che ciò che è mancato al cd. processo costituente di Laeken non è stato – secondo quanto anche asserito dalla dottrina giuridica tedesca - la *Kulturnation*[118], né tanto meno l’irruzione di un “popolo europeo in senso etnico e culturale”[119] (come, invece, una certa vulgata vorrebbe oggi artatamente fare intendere). Ma piuttosto la proiezione performativa di un *demos*. E cioè a dire la costruzione artificiale (rectius: *politica*) del popolo europeo.

Questo significa che sebbene la presenza di una comune identità culturale può certamente favorire – in linea di principio - la formazione di una nuova identità politica, essa non può, tuttavia, in alcun caso, essere ritenuta pregiudizialmente indefettibile[120]. Non si comprenderebbe altrimenti come sia stato possibile che nel corso del XIX secolo finanche le lotte per l’indipendenza e per l’unità nazionale siano state in grado di perseguire efficacemente i propri obiettivi *nonostante* i numerosi ostacoli linguistici, culturali, religiosi, etnici[121]. Ci riferiamo – com’è evidente - alla Germania bismarckiana, ma anche al Risorgimento italiano. Eventi questi che hanno ampiamente dimostrato l’assoluta “precedenza dell’unificazione politica rispetto al legame culturale”, dal momento che in entrambi i casi “è stato il potere pubblico che ha costituito la nazione e, non viceversa, imponendo un linguaggio, privilegiando narrazioni storiche e forme simboliche rispetto ad altre”[122].

Le identità comunitarie – d’altronde - non sono mai state il prodotto della natura. Esse si fondano su un artificio e si pongono, conseguentemente, come l’esito *voluto* e *determinato* di un processo politico[123]. Il “problema fondamentale” che l’Europa contemporanea ha oggi di fronte a sé è quindi, innanzitutto, quello di “produrre il popolo”[124]. O meglio di definire le condizioni idonee affinché “il popolo *si autoriproduca* permanentemente ... agli occhi di tutti, *come popolo*, cioè come base e origine del sistema politico”[125]. Ma a definire tali condizioni *esistenziali*, non può che essere un soggetto politico. Una forza sociale capace di esprimere nuovi orizzonti di senso e di coniugare compiutamente all’interno dello scenario europeo unione e identità, pluralismo ed autogoverno. Ma di questo soggetto non se ne intravedono per il momento le sembianze storiche, né tanto meno le fattezze politiche. Di qui la permanente condizione di stallo del progetto politico europeo, le cui cause devono necessariamente essere ricondotte proprio a tale insufficienza storica. O meglio – per utilizzare le parole di Offe – all’evidente “disanalogia categoriale fra il processo storico della costruzione delle nazioni e il processo ipotetico di costruzione di un sistema di governo europeo supportato da un *demos*”[126].

Sono queste, in definitiva, e non altre le argomentazioni critiche rivolte dai teorici del *no demos thesis* nei confronti delle teorie habermasiane e di tutti coloro che, ancora oggi, si ostinano a vedere nell’Unione una compiuta realtà costituente, una vera e propria “comunità di diritto, basata sui valori comuni e sullo *status* comune di quei cittadini che fondano una nuova identità europea”[127].

b) *Il demos è la fonte di legittimazione “giuridica” di una costituzione e non il suo prodotto “legale”*[128]. Nella tradizione del costituzionalismo democratico la Costituzione trae la sua legittimazione direttamente dal popolo che si incunea nel “fatto” costituente,[129] ne ammette l’esistenza, lo legittima[130]. Solo la volontà *giuridica* del popolo[131] è quindi in grado – se così si può dire - di dare forma e compimento al processo costituente. È questo l’approdo, il terreno privilegiato di sintesi all’interno del rapporto tra popolo e costituzione, l’ambito preminente di “connessione tra

potere costituente e *demos*”[132]. Ma l’esistenza di tale ambito dimostra – ancora una volta – semmai ce ne fosse stato bisogno che “perché si possa parlare di costituzione è necessaria una precedente unità politica, della quale la costituzione è forma, ma della quale non è causa”[133].

c) *il principio della sovranità popolare non è appannaggio esclusivo della dottrina schmittiana, ma parte integrante della teoria democratica e del costituzionalismo*. Da ciò ne deriva che ammettere l’imprescindibilità del rapporto fra popolo e costituzione, fra *demos* e ordinamento, non significa arrendersi ad una concezione “anti-illuministica” e autoritaria del popolo[134], ma esattamente il contrario. A nostro modo di vedere sono, infatti, soprattutto coloro che nutrono una avversione preconcepita nei confronti del popolo che rischiano oggi di incensare l’autoritarismo e Schmitt facendo di questo “autore ambiguo”[135] della dottrina tedesca il supremo e indiscusso teorico delle Costituzioni democratiche[136].

L’esaltazione del fondamento popolare delle costituzioni non può, quindi, ritenersi in alcun modo appannaggio esclusivo della teoria schmittiana e della sua “dottrina della costituzione”, dal momento che la si riscontra con eguale forza e pregnanza nelle opere di tutti i giganti del costituzionalismo moderno: da Sieyès a Thomas Paine, da Condorcet a Jefferson.

Da ciò ne discende, in ultima analisi, che chi è fuori dalla *modernità* non sono coloro che si ostinano a riconoscersi nel principio della sovranità popolare, ma semmai tutti coloro che ne insidiano il valore. Non è un caso che per riscontrare, nella filosofia politica e giuridica, una così preconcepita diffidenza nei confronti del popolo e delle passioni democratiche sia necessario risalire addirittura a Burke, a de Maistre e tutti gli altri ideologi della Restaurazione.

Ma allo stesso tempo sarebbe tuttavia sbagliato e fuorviante considerare tale avversione nei confronti del popolo come il portato culturale del modo in cui si è sviluppato, in questi decenni, il processo di integrazione europea. Le ragioni di tanta diffidenza sono altre e ben più risalenti nel tempo. Esse affondano la loro origine, da una parte, nell’offensiva “antidemocratica” sferrata dall’ideologia liberale nel corso del Novecento, dall’altra nella progressiva degenerazione della sovranità popolare in *populismo* abilmente perpetrata, in questi anni, da taluni avveduti “demagoghi” del nostro tempo[137]. Non è un caso che nel corso dell’ultimo ventennio sia stata “l’idea stessa di popolo [ad essere] divenuta quasi del tutto oscena, utilizzabile unicamente, *horresco referens*, dai populistici”[138].

## 7. L’evanescente identità dell’Unione europea

L’affermazione del rapporto consustanziale tra *demos* e costituzione è alla base del più volte bistrattato *Maastricht-Urteil* della Corte di Karlsruhe[139]. Una sentenza da taluni definita un vero e proprio tranello, una trappola contro l’Unione, se non addirittura una “ferita alla costruzione *in progress* dell’integrazione” politica europea[140].

L’asse argomentativo sul quale si fonda la pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco è noto: “il principio di democrazia ... esige che ogni esercizio dei diritti sovrani derivi direttamente dal *popolo dello Stato*” la cui esistenza presuppone, a sua volta, “una base relativamente omogenea spiritualmente, socialmente e politicamente”. Così come è anche noto l’impianto concettuale delle critiche ad essa rivolte: il richiamo operato dal giudice costituzionale al *Volksgeist* e alla omogeneità “spirituale, sociale e politica” della comunità prelude al sistematico appiattimento del concetto di popolo su quello di nazione.

Una critica ricorrente, per certi aspetti fondata, ma che – nonostante i toni allarmanti impiegati, a tale riguardo, da buona parte della dottrina italiana - non pare avere, in questi anni, inquietato seriamente nessuno. Sia perché l’idea di nazione, nei secoli trascorsi in Europa, non ha prodotto solo Fichte e la *Kulturnation*, ma anche Condorcet e la “*Nation des citoyens*” che nulla hanno a che fare – com’è noto -

con il mito della razza, l'omogeneità etnica, il nazionalismo. Sia perché il binomio nazione-costituzione ha storicamente innescato, a partire perlomeno *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* del 1789, una spirale virtuosa destinata a segnare profondamente la storia del costituzionalismo e la stessa idea di Europa. Ha scritto, a tale riguardo Thomas Mann: “La *nazione* nacque con la rivoluzione francese, è un concetto liberale e rivoluzionario che comprende anche quello di umanità e vuol significare libertà nella politica interna, Europa in quella esterna... si può dire che lo stesso concetto di *nazione* nel suo nesso storico con quello di libertà è sconosciuto in Germania...l'idea di libertà tedesca è etnica e antieuropea”[141].

Le degenerazioni razziste non appartengono quindi alla tradizione *originaria* della nazione[142]. Esse si pongono, anzi, in insolubile contrasto con quella è stata l'evoluzione storica del rapporto tra nazione e costituzionalismo. Al punto che potremmo oggi dire che è proprio l'attuale e inedita condizione di scollamento fra nazione e costituzione, ad aver drammaticamente alimentato in questi anni le perversioni razziste, il nichilismo nazionale, la *reductio* del *demos* a *ethnos*.

I processi di globalizzazione, in altre parole, non solo hanno rappresentato l'occasione per smantellare in questi anni alcune fondamentali funzioni dello Stato, ma hanno anche progressivamente favorito una sorprendente regressione dell'idea stessa di nazione. Ha scritto, a tale riguardo, Biagio de Giovanni: “il ritorno delle *nazioni* sembra anche rispondere alle insidie del mondo globale, ai suoi lati vuoti e semplicemente oscuri, onde culture politiche che sembravano sotterrate dagli eventi della guerra e dalle ricostruzioni delle democrazie politiche tornano a farsi sentire e ritrovano ascolto”[143].

L'esito prodotto dalla regressione culturale dell'idea di nazione è oggi sotto i nostri occhi: la nazione torna *a farsi* etnica imponendosi definitivamente sulla nazione politica e sulla sua dimensione costituzionale. A tal punto che anche fra gli intellettuali europei più sensibili a tali tematiche inizia inesorabilmente a diffondersi la convinzione che “lo spazio logico ... nel quale si strutturerebbe una *nazione fondata sui valori civili* [sia oramai divenuto] del tutto paradossale”[144]. Come dire: la nazione o è nazionalista o non è. Nè avrebbe quindi più alcun senso, allo stato attuale, continuare a chiedersi se l'idea di nazione possa essere declinata in termini costituzionali o se “gli Stati-nazione possano esistere senza i nazionalismi”[145]. Queste pretese e questi interrogativi sarebbero definitivamente morti con il Novecento e ogni attuale tentativo di riproposizione è destinato a rivelarsi illusorio.

È questa, tuttavia, a nostro parere, una conclusione non solo precipitosa, ma per molti versi anche contraddittoria. Perché precipitoso e contraddittorio è il tentativo posto in essere da questa letteratura di vincolare il successo dell'esperimento comunitario alla costruzione del *demos* europeo (“senza il quale non vi può essere cittadinanza”, ma “neanche una sfera pubblica o uno Stato europei, al di là delle apparenze burocratiche”[146]) per poi però pretendere di rimuovere, su queste medesime basi, la questione della sua identità, liquidandola alla stregua di una questione “inutile e premoderna”.

Le nuove tesi balibariane (teorizzate dal filosofo francese sulla scia tracciata da Jurgen Habermas) non tengono, infatti, in debito conto che solo la presenza di un forte e radicato *idem sentire* potrebbe consentire ai tanti popoli europei di fondersi in un unico *demos* capace di trascendere (senza tuttavia infirmarle[147]) le vecchie appartenenze nazionali e di dare così vita ad un'Europa politica[148]. L'identità di un popolo, d'altronde, è sempre stata parte integrante del modo di vivere e concepire una costituzione. E della indissolubilità fra queste due dimensioni ne sono stati pienamente consapevoli anche i redattori della cd. costituzione europea che non a caso introdussero nel testo del Trattato puntuali e meticolosi riferimenti alla “comunità di destino” che – com'è noto - è sempre stata (nel gergo comune e in letteratura) la definizione più diffusa per qualificare la nazione[149].

Ma l'inestricabilità del rapporto fra identità e ordinamento europeo, fra nazione e costituzione pare essere stata significativamente recepita - *a contrario* - anche nel Trattato di Lisbona che preso atto del fallimento della Costituzione europea ne ha immediatamente tratto tutte le dovute conseguenze. Prime fra tutte: l'immediata rimozione, all'interno del testo, di ogni riferimento al “comune destino”

dell'Europa e la sistematica dismissione di tutti simboli dell'U.e. (la bandiera, l'inno, il motto, la giornata dell'Europa) enfaticamente contemplati nella precedente stesura del Trattato[150]. Una opzione politica e strategica di non poco conto che sarebbe sbagliato volere a tutti i costi derubricare, liquidandola sbrigativamente alla stregua di una mera "questione simbolica, non di sostanza"[151] e per di più priva di ogni implicazione giuridica.

Dall'identità europea, dal suo rapporto con la storia, dall'elevarsi dell'Europa a *comunità di destino* dipende oggi l'avvenire stesso dell'Unione. E su un punto così dirimente non ci si può nascondere dietro un dito. Né tanto meno accedere a soluzioni interpretative confuse e contraddittorie come quelle di chi dopo aver denunciato con toni inquieti e allarmanti le innumerevoli "insidie" sottese al vincolo identitario si è poi, senza alcun indugio, abbandonato ad apologetiche descrizioni sulle origini costituzionali della nazione americana e sulle sue straordinarie virtù[152]. Senza così comprendere che la *forza* degli Stati Uniti risiede ancora oggi nella sua identità costituzionale e nel suo essere nazione. E che "in Europa, l'abbandono di quei riferimenti [identitari], sinonimo di dismissioni e di scomparsa della politica, è bellamente catastrofico perché non si potrà resistere agli effetti perversi della mondializzazione (indissociabili dai suoi aspetti positivi) senza ristabilire un certo primato della politica sui flussi mercantili e non ci sono altri ideali politici disponibili se non quelli della costruzione di una repubblica democratica per opera di un popolo sovrano autocostruendosi"[153].

Ciò che quindi ancora oggi manca all'Europa è la forza delle proprie origini, la capacità di trasformare il suo "disagio *transnazionale*"[154] in progetto politico, l'evocazione di un comune destino. In una parola: il mito politico. Quel mito politico che ha consentito al costituzionalismo francese di fondare la "*Nation des citoyens*"[155] e a quello americano di dare vita una comunità "*hyphenated*"[156], capace di suscitare passioni collettive, mobilitazioni sociali, istanze democratiche.

In Europa, in assenza di tali condizioni, è stato possibile fino ad oggi dare vita solo ad una unione monetaria. Un traguardo certamente importante, ma tuttavia inidoneo a suscitare istanze identitarie e virtù civili[157]. Per tentare di definire compiutamente la propria identità "l'Europa ha invece bisogno di restituire qualcosa in più dell'immagine di una cifra su una banconota"[158]. La moneta non è che un asettico veicolo di transazione finanziaria. Essa non dispone della dimensione simbolica, né tanto meno della forza coesiva per dare vita ad una unione politica. La sua esistenza è, infatti, "soggetta alle alterne vicende politiche dei maggiori Stati membri dell'Unione" ed essa stessa per continuare a circolare "ha continuamente bisogno di un sostegno politico di questi Stati"[159].

Appare a questo punto evidente come, calata in un siffatto contesto, nessuna costituzione europea avrebbe alla lunga potuto attecchire. Una costituzione per poter imporsi storicamente ha bisogno di attingere la sua forza dal politico, dalla consistenza delle passioni e dalla loro *coesione*. La sua costruzione non può, in alcun caso, essere ridotta a mera variabile dipendente del processo di integrazione monetaria. Perché scrivere una costituzione vuol dire interrogare la dimensione del *noi*, porre le condizioni per il reciproco riconoscimento dei soggetti, disciplinare le mutevoli forme del legame sociale. Una costituzione per esistere e per essere capace di imporsi ha, in definitiva, bisogno di uno spazio umano[160], di una grandezza collettiva su cui poggiarsi, di una identità di riferimento[161].

Ogni timore su questo punto appare quindi fuori luogo. Confrontarsi con la questione identitaria non significa, infatti, accedere ad una lettura regressiva delle origini, né tanto meno rinchiudersi in una sorta di "ossessione dell'appartenenza" di impronta tipicamente schmittiana[162]. Confrontarsi con la questione identitaria significa piuttosto cominciare a "prendere sul serio" la questione democratica e ritornare a immaginare finalmente la nazione come lo spazio dei diritti, "consocia della sua specificità, ... aperta e disposta non a isolarsi e a porsi come assoluta, bensì ad essere come una parte, a pari diritti, di un insieme più grande e in questo inserirsi"[163].

## **8. I rischi di una Europa "antisovrana"**

La critica dell'identità è divenuta nel corso dell'ultimo ventennio parte integrante dell'opera di Étienne Balibar[164]. Ma il suo decostruzionismo non si ferma all'identità. Esso va ben oltre, fino a coinvolgere il nodo gordiano della sovranità. E dopo aver direttamente sviscerato la dimensione *moderna* del potere sovrano in tutte le sue variegate e multiformi declinazioni (dalla sovranità dello Stato alla sovranità popolare, evidenziandone compiutamente, a tale riguardo, le sfaccettature, le connessioni, il “nesso problematico” esistente fra le due nozioni)[165], il filosofo francese si avventura, infine, nell'originale esplorazione di un “mondo senza sovranità” assumendo quale basilare parametro di riferimento il processo di integrazione comunitaria.

La questione europea assume, infatti, ai suoi occhi il significato inequivocabile di una vera e propria rivincita della norma sulla sovranità e del diritto sulla democrazia. Istanze, queste, a lungo perseguite dalla cultura liberale novecentesca e, in particolar modo, dalla “rivoluzione” kelseniana e che sembrerebbero oggi trovare la loro sponda ideale proprio all'interno del processo di integrazione europea[166].

Ma tale approdo argomentativo non convince. L'applicazione del kelsenismo più rigoroso - pur risolvendo l'annosa questione della sovranità nell'istantanea dissoluzione del potere politico nella norma giuridica - è destinata alla lunga a produrre effetti gravemente distorsivi sulla tenuta complessiva dell'ordinamento, trascinando fatalmente la costruzione dell'unità europea in vicolo cieco.

La critica del kelsenismo sviluppata nella prima metà del novecento da Carl Schmitt ed Hermann Heller torna così di straordinaria attualità alle soglie del nuovo secolo per ricordarci ancora una volta che “può essere sovrano soltanto qualcosa di concretamente esistente, non una norma che è semplicemente vigente”[167]. E che “non soltanto la polemica di Kelsen contro il dogma della sovranità, ma anche l'intera dottrina pura del diritto regge o cade insieme all'affermazione che la validità del diritto non ha nulla a che fare con la fattualità di una volontà individuale che lo rende positivo”[168].

Da ciò ne discende, in definitiva, che ogni tentativo di evacuare lo spazio della sovranità - edulcorandone la forza e diluendone l'essenza - più che generare “un nuovo paradiso postnazionale regolato dal diritto”[169], rischierebbe in futuro di porci al cospetto di una desolata terra di nessuno. O, più precisamente, di una vera e propria terra di conquista, assediata dalle tensioni etniche, subalterna alle “distorsioni dell'ordine globale”[170], sprovvista di una autentica dimensione democratica. Né avrebbe potuto essere diversamente dal momento che “l'identificazione fra processo europeo e primato della norma fa crescere in modo esponenziale i difetti della teoria, con l'aggravante di restituire l'immagine di un mondo dove il post-sovrano si risolve in una miriade di poteri e funzioni irrelate”[171].

E asserendo ciò non si intende di certo sostenere che la causa politica del progressivo inaridimento delle forme della modernità (dalla sovranità alla dimensione statale) debba essere integralmente ricondotta all'istituzione dell'Unione europea, dal momento che è indubbio che siano stati, innanzitutto, i processi di globalizzazione ad aver, in questi anni, innescato l'emergenza democratica, favorito i processi di spolticizzazione, alimentato la crisi della sovranità[172].

Ciò che si contesta all'Europa è semmai altro. E, in modo particolare, la sua apatia politica, la sua scelta di non scegliere se stare dalla parte dell'*antisovrano*[173] contribuendo in tal modo ad accrescerne la forza e le istanze di dominio. O dalla parte della democrazia e quindi della sua *sovranità*, perchè una “democrazia non sopravvive senza lo Stato di diritto e un sovrano costituzionale” [174].

Sarà questo il terreno attorno al quale negli anni a venire si giocherà la lotta per l'egemonia in Europa.

## **9. Diritti versus democrazia?**

Ma in assenza di un popolo, di un “sovrano costituzionale”, di un assetto democratico attraverso quali canali vengono oggi prese le decisioni in Europa? E quale la fonte di legittimazione di un ordinamento senza popolo?

Le risposte offerte in questi anni dal funzionalismo comunitario sono note. Esse preludono a un assetto organizzativo imperniato sulla “comitologia” e su un articolato sistema di potere composto da organismi amministrativi, sedi giudiziarie e strutture tecnocratiche[175]. Tutti poteri geneticamente inadatti a connettersi con le dinamiche politiche di base e per di più sostanzialmente immuni a ogni forma di responsabilità.

Il sistema di governo *multilevel*, caratteristico della struttura istituzionale dell’Unione, rende, infatti, sempre più difficile una precisa e trasparente attribuzione di responsabilità politica agli organi comunitari. Lo stesso processo decisionale europeo appare eccessivamente frammentato in interminabili tappe burocratiche, “*deregulations*, adeguamenti ed equiparazioni uniformatici”[176] e costantemente ingolfato in una pletora di procedure e meccanismi alquanto diversificati materia per materia: un vero e proprio “sottosistema di spazi amministrati, i cui punti di riferimento sarebbero le istituzioni della *governance* mondiale, cioè la Banca Centrale, il Fondo Monetario, l’Organizzazione mondiale del Commercio”[177]. Di qui il progressivo delinearsi di un vero e proprio vulnus del sistema che le singolari teorie sul *multilevel constitutionalism* hanno, in questi anni, preteso di colmare ostentando da una parte il presunto primato del “*contract social européen*” e, dall’altra, la forza legittimante dei diritti. Una tendenza per molti aspetti suggestiva e coinvolgente che sembrerebbe oggi trarre la sua linfa vitale dall’originale commistione tra moduli procedurali inediti e singolari istituti di tutela dei diritti. D’altronde – come si è soliti ribadire - i diritti sono l’essenza stessa del costituzionalismo, la sua forza vitale, “il perno centrale delle costituzioni”[178].

Tale inusuale apologia dei diritti alimenta però più di un sospetto. Anzi, talvolta si ha quasi l’impressione che dietro tanta enfasi si celi un ulteriore inganno, un tentativo di oscurare definitivamente l’impronta democratica degli ordinamenti, sostituendo, arbitrariamente, il fondamento popolare con l’ideologia dei diritti, la democrazia con la tutela delle garanzie giurisdizionali. Una strategia, questa, che rischia oggi di travolgere l’archetipo originario del costituzionalismo e la sintesi da esso mirabilmente realizzata tra Stato e garanzie, tra potere e diritti, tra democrazia e *nomos*[179].

Ma non di solo archetipo del costituzionalismo si tratta. Che diritti e sovranità popolare possano virtuosamente convivere lo abbiamo appreso innanzitutto dalla storia. E dalla storia europea, in particolare. Basti solo pensare alle mobilitazioni per il suffragio universale e al modo in cui, nel corso della seconda metà dell’Ottocento, la lotta per la democrazia si è venuta progressivamente combinando con la lotta per i diritti. E da tali premesse il costituzionalismo non può in alcun modo retrocedere. Anche perché una volta estirpata dall’alveo democratico, la cultura dei diritti è condannata definitivamente a smarrire la sua stessa forza vitale: i diritti rischierebbero di essere spogliati della loro originaria essenza, trasformandosi fatalmente in pretese etiche, aphone, spoliticizzate[180].

I diritti, quindi, sono sì parte integrante di un ordinamento costituzionale, ma non parte esclusiva. Perché una Costituzione per vivere ha bisogno anche del popolo, delle passioni democratiche, e, soprattutto, di confrontarsi “tutti i giorni con i bisogni e con le aspettative dei cittadini”[181].

L’assetto delle garanzie individuali che ha storicamente segnato le trasformazioni dell’Unione europea esprime esattamente questo impianto e queste contraddizioni. Esso nasce alla fine degli anni cinquanta a Roma sulla base di un assetto asfittico e funzionale (al mercato), tutto schiacciato sulle “quattro libertà” (libertà di circolazione delle persone, dei servizi, dei beni e dei capitali)[182] per poi sfociare a Nizza nella costruzione di un sistema ricognitivo-comunicativo dei diritti[183], sconnesso dalla dimensione giuridica dei doveri, privo di una dimensione politica e con standard di tutela alquanto ridotti[184].

Ma ciò che di più colpisce, a questo proposito, è la dimensione *funzionale* dei diritti avallata, in questi anni, dall'ordinamento comunitario. Una dimensione solennemente suggellata dalla (naufragata) costituzione europea e oggi divenuta parte integrante anche del Trattato di Lisbona che all'art. 17, u.c., dispone: "tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi". Le implicazioni giuridiche sottese a tale enunciato normativo non avrebbero potuto essere più chiare: per l'Unione europea i diritti dei cittadini possono essere garantiti solo e nella misura in cui gli altri paragrafi del Trattato lo consentono. E dal momento che il perno dell'assetto normativo comunitario è rappresentato dall'ordine economico del mercato (al quale è dedicato gran parte del Trattato) ne discende, in conclusione, che l'esercizio dei diritti fondamentali è sì meritevole di tutela, ma solo se *conforme* ai principi e alle istanze dell'economia di mercato.

Il margine di sconnessione tra il modo di intendere il sistema dei diritti in sede comunitaria e la tradizione del costituzionalismo novecentesco non avrebbe potuto essere più evidente. Mentre nelle costituzioni contemporanee la tutela dei diritti opera quale limite insormontabile sia nei confronti dell'attività di indirizzo politico, sia nei confronti delle pulsioni del mercato, nell'ordinamento comunitario accade esattamente il contrario: è l'intero assetto ordinamentale ad essere *funzionalizzato* alle esigenze dell'economia di mercato. Cosicché oggi ad essere, in definitiva, tutelati sono solo quei diritti il cui esercizio è ritenuto pertinente al funzionamento del mercato comune[185].

## **10. Il mito delle "costituzioni senza Stato" come reazione alle degenerazioni delle costituzioni statali. Un falso problema**

Come si è già detto, nel corso dell'ultimo decennio, il processo di integrazione europea si è venuto gradualmente avvitando attorno alla questione dei diritti. O per meglio dire attorno al "*bluff* della tutela dei diritti"[186] dei cittadini europei. Né una diversa e più rigorosa impostazione di metodo sembrerebbe emergere dalle recenti disposizioni del Trattato di Lisbona che sguarnito della Carta dei diritti e menomato dall'*opting out* britannico[187] si affida oggi (al fine di consentirne l'applicazione) al controverso istituto del "cross reference"[188]. Un ulteriore escamotage imposto dalla necessità di nascondere una condizione di disagio, uno stato di impasse, la vera essenza del problema: nessuna Carta dei diritti potrà mai ritenersi pienamente efficace fintanto che l'Europa non si doterà di uno Stato. E a tale riguardo non vi è bisogno di scomodare Hannah Arendt per apprendere quali siano le nefaste conseguenze che la spoliticizzazione dei diritti è destinata a provocare all'interno dei complessi rapporti tra individuo e istituzioni, tra comunità e potere politico[189]. D'altronde è del tutto evidente che non possono esistere diritti civili senza Stato, né diritti politici senza politica[190], né tanto meno diritti sociali se non si dispone delle leve fiscali e degli strumenti finanziari (che ancora oggi continuano ad essere - sebbene fortemente condizionati nel loro impiego - nelle mani degli Stati membri).

Eppure per l'ideologia funzionalista di matrice comunitaria non solo la tutela dei diritti è possibile senza Stato, ma senza Stato è addirittura possibile anche una Costituzione. Anzi sarebbe persino auspicabile dal momento che "la nozione di Stato costituirebbe un ostacolo alla Costituzione europea"[191].

Anche in questo caso si tratta, però, di una polemica fittizia, tutta schiacciata sulla tradizione organicista e "naturale" del "diritto pubblico statale" di fine Ottocento[192]. Una tradizione in base alla quale "la sovranità è nello Stato e per lo Stato"[193] e non può, quindi, essere in alcun modo giuridicamente delimitata, ma tutt'al più solo autolimitata. Perché nella sfera politica e giuridica *tutto* - compreso quindi anche i diritti[194] - appartiene alla *assoluta* disponibilità dello Stato.

Memori di (*rectius*: fermi a) tale tradizione statocentrica i teorici del "nuovo" costituzionalismo continuano ancora oggi a reclamare a gran voce di "abbandonare le vecchie dicotomie, le vecchie concezioni monolitiche della sovranità ed assumere un atteggiamento realistico e sufficientemente duttile"[195]. Ma tale interpretazione appare, a nostro giudizio, non solo fuorviante, ma - a dir poco - paradossale, perché omette di rilevare che in mezzo tra Laband e Lisbona c'è stato il Novecento. Il

secolo che ha segnato il passaggio dalle *costituzioni statali* ottocentesche (costituzioni *nello* Stato e *dello* Stato) agli *Stati costituzionali* (Stati *nelle* costituzioni e *delle* costituzioni).

Ora, sarà pur vero – come è stato in questi anni da più parti sostenuto - che il carattere democratico non è *connaturato* all'organizzazione statale (anche perché non tutti gli stati sono democratici)[196]. Ma ciò non ci esime tuttavia dal rilevare che lo Stato-nazione ha, per una lunga stagione, costituito (pur con tutte le contraddizioni connesse al sistema di produzione) l'alveo naturale nel quale le libertà democratiche e il principio di eguaglianza hanno potuto progressivamente inverarsi. E che tutti i tentativi miranti a definire, in questi anni, più forti ed elevate istituzioni, nel pieno rispetto del fondamento democratico, hanno evidenziato percorsi ed esiti alquanto contraddittori. A cominciare proprio dall'Unione europea, le cui scelte di fondo sono state, fino ad oggi, adottate dai governi nazionali attraverso procedure assolutamente svincolate da quei “controlli politici e costituzionali cui nell'ordinamento nazionale [*sarebbero state*] sottoposte”[197].

A ciò si aggiunga altresì che in questi anni le sole istituzioni sovranazionali che hanno ampiamente rivelato una efficiente capacità di funzionamento sono state, per converso, solo quelle aventi natura non democratica: le organizzazioni militari (come la Nato) e le grandi istituzioni economiche (come il Fondo monetario internazionale). Una contraddizione, questa, posta acutamente in evidenza dallo stesso Habermas che a tale riguardo non ha potuto fare a meno di evidenziare che “gli stati nazionali costituiscono oggi un problema: non tanto per le loro insuperabili pretese di sovranità, quanto piuttosto per il fatto che i processi democratici hanno finora mostrato di (parzialmente) funzionare soltanto all'interno dei loro confini... Finora i diritti di cittadinanza intrinsecamente politici non oltrepassano l'ambito dello Stato nazionale”[198].

L'ostinata “avversione”[199] a prendere coerentemente in considerazione la prospettiva statale non è d'altronde oggi priva di conseguenze e costituisce, anzi, una delle principali cause della debolezza istituzionale dell'Europa e della sua evanescente sovranità (sebbene talvolta artatamente compensata dal suggestivo richiamo a immaginifiche “sovranità integrate”[200], “condivise”[201], “diffuse”[202]). A tal punto da indurre parte della dottrina a concludere che oggi e assai “più agevole dire ciò che l'Unione *non è* piuttosto che dire ciò che essa *è*”[203]. E innumerevoli sono anche le definizioni che le sono state, in questi anni, attribuite: un *meta-stato*[204]; un ordinamento federale non statale[205]; un ordinamento costituzionale senza costituzionalismo[206]; una agenzia di regolazione[207]; un *Commonwealth*[208]; “un condominio, un consorzio”[209]; un sistema di reti di governance[210]; un ordinamento composito[211]; “una unione di stati e di cittadini”[212]; un “ordinamento parziale”[213]; un “Ufo”[214], se non addirittura anche un “Upo” (intendendo con questa espressione indicare un oggetto politico non identificato)[215]. Ciò che manca – come si vede - in tutte queste definizioni è lo Stato o, per meglio dire, la prospettiva che l'Europa possa un giorno divenire Stato.

Non si comprende però che così facendo si corre il pericolo di allontanare *sine die* l'orizzonte costituzionale europeo. E che ostinarsi, nelle attuali condizioni, ad evocare “una Costituzione europea *senza Stato* (o più pudicamente *oltre lo Stato*) non è serio”[216] e, soprattutto, non è utile all'Europa. Così come non si è fino ad oggi compreso che assecondando oltre ogni limite, un siffatto approccio si rischia di perpetuare – *secula seculorum* - “la subordinazione dell'Europa all'egemonia americana”[217], “il ritorno di tendenze nazionalistiche a difesa della sovranità nazionale, l'emergere di spinte verso la disgregazione micronazionalistica ed etnocentrica”[218]. In una parola: la *finis Europae*.

## **11. Il mito delle “costituzioni senza Stato” come reazione alla “morte dello Stato”. Un problema falso**

Ma la pretesa di dare vita a delle costituzioni senza stato si fonda anche su un altro presupposto ideologico, anch'esso prodotto dallo *Zeitgeist* di questi anni: il mito della morte dello Stato e del definitivo esaurimento di tutte le sue funzioni. Collocata in questo quadro la teoria della “costituzione

senza stato” avrebbe quindi l’ambizione di porsi alla stregua di una contromisura politica e giuridica finalizzata a contrastare il progressivo e inesorabile declino degli Stati nazionali, “qualcosa che rimette in campo la loro presenza e incrina – non accentua! – la dimensione del loro tramonto”, la soluzione più efficace per “evitare il solipsismo dello Stato, la sua morte per entropia”[\[219\]](#).

La questione, com’è noto, è alquanto complessa ed è, oramai da molto tempo, vivacemente dibattuta all’interno della pubblicistica contemporanea[\[220\]](#). Non essendo tuttavia questa la sede per intervenire e per sviluppare una problematica così complessa, ci si limiterà, di conseguenza, ad esprimere solo alcune brevi e concise riflessioni a margine.

A nostro parere la crisi dello Stato non è il prodotto delle fatali tendenze della storia. Né può essere, in alcun modo, esclusivamente imputata ai processi di globalizzazione. Nei processi storici di fatale, in genere, vi è ben poco. E certamente assai poco fatali appaiono oggi ai nostri occhi le sempre più incalzanti tendenze alla spoliazione delle funzioni politiche a danno degli Stati che altro non sono che il prodotto di una scelta, di una volontà determinata. E quando si parla di scelte e di volontà determinate non si deve intendere la potestà di imperio esercitata dalle “istituzioni della globalizzazione” *contro* gli Stati, come una certo orientamento culturale vorrebbe ancora oggi far intendere[\[221\]](#). Ma esattamente il contrario, visto che la crisi dello Stato è innanzitutto il frutto di ben precise scelte politiche deliberate dagli Stati *a favore* delle istituzioni della globalizzazione.

Sono stati gli Stati, in altre parole, che spogliandosi deliberatamente delle *loro* funzioni hanno in questi anni alimentato i processi di globalizzazione. E il modo in cui si è venuto strutturando il processo di integrazione comunitaria ne è oggi la conferma più eloquente. Un processo imperniato su minuziose procedure di delega che hanno in questi anni reso possibile il passaggio di funzioni sempre più cospicue e rilevanti dallo Stato all’Unione europea: una sorta di abile e pratico espediente che ha consentito, fino ad oggi, a tutti i governi dell’Unione di assicurarsi una mutua e integrale complicità nell’imporre ai rispettivi paesi decisioni scomode, schivando in tal modo, alquanto sagacemente, sia le resistenze politiche interne, sia soprattutto i rigidi vincoli democratici posti dalle costituzioni nazionali[\[222\]](#).

Ma da qui a proclamare la morte (o più precisamente il suicidio) dello Stato ce ne passa. Anche perché a ben vedere quello che è il nucleo portante del potere statale non solo non è stato in alcun modo intaccato, ma la sua estrinsecazione è divenuta, soprattutto nel corso dell’ultimo ventennio, addirittura più opaca e intensa. Mi riferisco - com’è evidente - al monopolio dell’uso legittimo della forza che, in questi ultimi anni, non solo non si è ridotto, ma ha anzi inopinatamente manifestato (soprattutto in ragione dell’innescarsi della drammatica spirale guerra-terrorismo) una notevole e brutale recrudescenza. Sia verso l’esterno, sia verso l’interno[\[223\]](#).

## **12. Per una fondazione democratica dell’Europa**

Il *drafting* normativo operato con la stesura del trattato di Lisbona suggella, a pieno titolo, il fallimento del processo costituente europeo. Smentite in breve tempo le ridondanti previsioni della vigilia, il mini-trattato ci pone oggi al cospetto di una Europa senza costituzione, senza identità, senza popolo. La crisi drammatica in cui versa il progetto europeo esige, a questo punto, una svolta radicale dal cui esito dipende il futuro dello stesso ordinamento comunitario.

L’Europa ha oggi, quindi, di fronte a sé un’alternativa netta. Essa deve decidere se continuare ad essere uno stantio luogo di intesa politica e *normativa* fra *élites*, poteri economico-finanziari e governi statali. Oppure se voltare pagina, provando a rilanciare su basi completamente nuove il processo democratico europeo, rifondandone gli assetti istituzionali e assumendo un ruolo politico attivo nello scenario globale. Un percorso certamente arduo e del quale non se ne vedono oggi neppure le premesse, ma tuttavia possibile e anzi ampiamente praticabile. Ma ad una sola condizione: che l’Europa del futuro non diffidi più della democrazia, non rinunci alla costruzione del *demos*, non rinneghi la sua aspirazione ad

essere Stato.

Con il referendum francese del 2005 l'epopea luhmanniana delle Costituzioni senza fondamento (senza Stato, senza popolo, senza nazione, senza democrazia)[224] pare essersi irrimediabilmente dissolta. Senza lasciare tracce. Neppure a Lisbona.

È un segnale netto che ci dice che oggi è finalmente possibile ripartire. E *ripartire dalla democrazia*. Espressione questa fin troppo abusata e che rischia - soprattutto di questi tempi - di suscitare non pochi equivoci e innumerevoli ambiguità. Di qui l'esigenza di definirne meglio il significato, di esplicitarne la valenza, di chiarirne le premesse.

Cominciamo così con il dire che l'esigenza di fondare democraticamente l'Europa deriva dalla lapalissiana constatazione che l'Unione europea non dispone attualmente (né, in realtà, ha mai disposto) di un ordinamento democratico: "se l'Unione Europea chiedesse di aderire a se stessa - è stato con una buona dose di sarcasmo opportunamente evidenziato - la domanda verrebbe respinta perché non sarebbero rispettati gli standard *democratici*"[225].

Da ciò ne discende che per fondare democraticamente l'ordinamento europeo non basta avallare mere operazioni di ritocco più o meno idonee a lenire la condizione *deficitaria* della democrazia in Europa. Anzi - per quanto ciò possa apparire paradossale - si dovrebbe procedere in direzione esattamente opposta: per fondare democraticamente l'Europa bisognerebbe, una volta per tutte, liberarsi dal "mito del deficit democratico". E non perché - com'è evidente - di democrazia l'Europa ne ha oggi fin troppa (come un certo orientamento dottrinale vorrebbe farci intendere[226]). Ma semmai perché ne ha troppo poca. E parlare di deficit in un siffatto contesto rischia di rivelarsi riduttivo e, a dir poco, fuorviante.

Affermando ciò si intende, in definitiva, asserire che la questione democratica non può continuare ad essere recepita in Europa come un mero intoppo del sistema[227], un danno collaterale prodotto dalla deriva liberista dell'integrazione comunitaria, un incidente di percorso nel processo di parlamentarizzazione[228] (e in quanto tale agevolmente sanabile attribuendo eventualmente qualche competenza in più al Parlamento europeo e qualche funzione in meno alla Commissione). Perché non di questo si tratta. E soprattutto non di questo ha bisogno l'Europa.

Rifondare democraticamente l'ordinamento europeo significa, piuttosto, avere la consapevolezza che il deficit è genetico[229] e che "l'Unione europea - come lucidamente evidenziato più volte dallo storico Hosbawm - non fu fondata come un'organizzazione democratica"[230]. Né ha mai avuto, negli anni a venire, alcuna pretesa di divenirlo.

Se non vi è consapevolezza di ciò la questione democratica continuerà, anche in futuro, ad essere passivamente recepita come un dettaglio, una faccenda meramente accessoria al funzionamento del sistema, certamente degna di attenzione da parte dell'Unione, ma tuttavia non risolutiva per l'avvenire dell'ordinamento europeo.

### **13. L'Unione europea contro l'identità europea?**

La questione democratica è quindi, a tutt'oggi, la questione centrale, il vero punto di svolta nella costruzione dell'unità europea. Dopo oltre mezzo secolo di "cammino comunitario", ancora oggi l'Unione europea fatica a coinvolgere nella propria organizzazione il cittadino. Né tanto meno si è mai dimostrata capace, in tutti questi anni, di "comprendere il senso della sua *esistenza*, ...di darsi forma"[231], di trasformare la propria azione in progetto politico.

Non è un caso che ogni qual volta gli elettori sono stati chiamati a pronunciarsi in via referendaria sulle tappe più o meno salienti del processo di integrazione o a esprimere il proprio voto per il Parlamento

europeo alquanto evidenti sono sempre state (a prescindere dall'esito delle singole consultazioni) le manifestazioni di sfiducia, indifferenza, avversione[232]. Né avrebbe potuto essere diversamente a fronte di un modello istituzionale costruito su meccanismi di selezione chiusi, afoni e il cui accesso risulta, ancora oggi, sistematicamente impedito dall'azione pervasiva dei grandi poteri economici, delle *lobbies*, dei gruppi di pressione.

E non si tratta - sia ben chiaro - di una semplice e reversibile alterazione delle dinamiche istituzionali impostisi in via di prassi. La debolezza democratica del sistema è tutta interna al sistema. E trova oggi la sua più coerente *codificazione* negli artt. 8 e 8 A del Trattato di Lisbona: “la cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce” (art. 8, secondo comma); “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo” (art. 8 A, secondo comma); “i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea ed a esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione” (art. 8 A, quarto comma).

Come si vede anche in questo caso l’Unione ha proceduto sul piano formale ad una rigorosa mutazione della grammatica e dello strumentario del costituzionalismo moderno: la cittadinanza, la rappresentanza parlamentare, i partiti. Ma nell’atto stesso di recepire tali istanze non ha esitato a distorcerne immediatamente il significato, castrandone la forza ed estirpandone lo spirito. Lo scenario politico-istituzionale con il quale siamo chiamati ancora oggi a misurarci ne è la più evidente dimostrazione: la cittadinanza europea ridotta a “*satellite*” di quella nazionale[233]; il Parlamento degradato a mero ornamento del sistema e per di più congenitamente svincolato da ogni effettivo (cioè su scala europea) rapporto di rappresentanza politica[234]; un sistema dei partiti vanificato dall’assenza di veri e propri di diritti politici[235]. Né una significativa inversione di tendenza ci pare possa essere ravvisata nelle nuove disposizioni approvate a Lisbona che più che di fronte ad effettive garanzie di partecipazione politica, ci pongono oggi tutt’al più al cospetto di una asettica e benevola elargizione di diritti: “le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione” (art. 8B, primo comma).

Una situazione – come si vede - certamente poco confortante, ma francamente non sorprendente. Lo svilimento del progetto europeo e dei suoi tratti identitari non poteva che condurre a questo esito. E questo perché tra progetto e identità vi è un rapporto continuo e inestricabile. Anzi per essere più precisi *il progetto è identità*[236]. E l’identità è qualcosa che si forma nel conflitto, si costruisce *a contrario*, si ricava per distinzione, per incarnarsi poi saldamente nella coscienza degli uomini. Scriveva a tale riguardo Chabod nella sua *Storia dell’idea d’Europa*: “coscienza europea significa differenziazione dell’Europa, come entità politica e morale, da altre entità, cioè nel nostro caso, da altri continenti o gruppi di nazioni; il concetto di Europa deve formarsi in contrapposizione a qualcosa che non è Europa, ed acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso un confronto con questa non-Europa”[237].

Ma ammettere ciò significa però anche ammettere che l’Europa ha avuto e continua sostanzialmente ad avere una sua dimensione identitaria. Ma la sua essenza non è però – come si potrebbe essere indotti a ritenere - il prodotto dell’*acquis communautaire*. Non è stata forgiata dai Trattati. Né tanto meno è stata plasmata dalle pronunce della Corte di giustizia. Tutte queste componenti anzi - se così si può dire - hanno sistematicamente operato nei suoi confronti in direzione “ostinata e contraria”, cercando, tappa dopo tappa, di mitigarne la forza, di coartarne l’essenza, di vanificarne le istanze più progressive. L’essenza dell’identità europea, infatti, non si fonda soltanto – così come ritiene Peter Häberle – sulla “dogmatica giuridica, l’indipendenza della giurisdizione e quindi la separazione dei poteri, la neutralità ideologico-confessionale dello Stato, ossia la libertà di religione, la cultura giuridica europea come unità e diversificazione...”[238]. Ma risiede innanzitutto nel suo modello sociale, nella sua sperimentata capacità di piegare gli assetti della produzione capitalista alle istanze di giustizia sociale, di regolare le dinamiche del mercato vincolandole al perseguimento di politiche redistributive, subordinando la cultura

del profitto all'etica dei bisogni[239].

È questa la paralizzante contraddizione nella quale rischia oggi di cadere l'identità politica europea. Una deriva che l'Europa può tuttavia evitare, ma ad una sola condizione: assumere al più presto un ruolo attivo nello scenario globale e porre fine, una volta per tutte, alla "litania della produttività, della flessibilità e dei risparmi necessari a *rientrare* nei parametri di Maastricht, ben consapevoli che queste richieste, qualora soddisfatte, porrebbero veramente fine al sogno europeo per i livelli di dissenso e di conflittualità sociale e politica che sarebbero in grado di scatenare"[240].

Non è questo il contributo di civiltà che l'Europa, in questa fase, è chiamata a dare alla globalizzazione. Né tanto meno è questa la via che potrebbe oggi consentirle di tornare ad essere "un esempio attraente"[241] per tutto il mondo: solo "se l'Europa è (o diventa o rinasce come) versione ampliata dello Stato sociale, essa ha l'opportunità di acquisire un peso sufficientemente grande", dal momento che "la sua natura *sociale* [le] conferirebbe ... quel grado di coesione che un tempo rese gli Stati-nazione delle macchine da combattimento tanto efficaci e coerenti"[242].

Ma per conseguire obiettivi così alti e impegnativi bisogna, innanzitutto, invertire la rotta monetarista avviata a Maastricht e ricominciare progressivamente connettere diritti e democrazia, "potere e politica, che attualmente procedono separati in direzioni opposte"[243]. Anche se tutto ciò non è certamente facile, né tanto meno a portata di mano: l'offensiva sferrata dal "*multilateralismo tecnocratico*"[244] all'identità sociale europea ha già in questi anni prodotto molti dei suoi effetti deleteri e molti altri si appresta a produrli. Il Trattato di Lisbona ne è la più eloquente conferma. Esso ci pone, ancora una volta, al cospetto di una Europa ancorata all'illusione liberista, senza un orientamento di lungo periodo e senza una chiara prospettiva politica. Il volto che l'Unione europea continua ancora oggi a mostrare ai suoi popoli è sempre lo stesso: quello del dominio assoluto del mercato, del dumping sociale, dei processi di delocalizzazione produttiva, della direttiva Bolkestein, della moneta[245]. Un modello che punta, giorno dopo giorno, a scaricare i costi della crisi sui salari e sullo stato sociale, ad "incrementare l'esercito di esclusi"[246], ad aggravare irreversibilmente il divario tra la "realtà costituzionale europea e l'ideale di democrazia"[247].

Per le istanze di integrazione sociale, nell'Europa post-Maastricht, non c'è più spazio. Obiettivo degli Stati e dei poteri sopranazionali è oggi non più quello di regolare l'ordine economico, rivolgendolo a fini sociali, ma piuttosto quello di regolare l'intera società affinché il mercato possa finalmente imporsi quale matrice unica e performativa in ogni ambito della vita sociale[248]. Ma puntare tutto – come severamente ammonisce Böckenförde - "sull'approccio dell'economia di mercato come veicolo e motore dell'integrazione non rende l'Europa ancora più unita, bensì la disunisce e la porta in un vicolo cieco"[249].

E, a fronte di un siffatto rischio, non serve - soprattutto oggi - nascondersi dietro un dito ostentando i "numerosi progressi" realizzati a Lisbona e destinati a trasformare magicamente l'Unione in un "grande spazio democratico e [in una] comunità dei diritti"[250]. Né a nulla valgono le "gattopardesche" correzioni apportate in quella sede al principio di concorrenza (espunto dai fini dell'Unione per poi sopravvivere immutato in tutta la sua valenza nel resto del Trattato[251]) o alle ricorrenti formule sulla "economia di mercato aperta" (dizione, questa, emendata dal Trattato e sostituita con quella più ambigua, ma sostanzialmente affine di "economia sociale di mercato altamente competitiva"[252]).

Per insidiare il "dittatore benevolo"[253] insediato a Bruxelles non bastano questi accorgimenti. Vi è bisogno di più. E soprattutto vi è bisogno di comprendere che il primato del mercato non è un dato imposto dalla natura, che il dominio dell'economico non segna la "fine della storia" e che finanche gli orizzonti di senso possono oggi essere *rifondati* a partire dai bisogni[254].

A chi, in definitiva, ci presenta oggi il futuro dell'Europa come un sistema chiuso, rigidamente

modellato sui principi del monetarismo, che non consente scelte, è necessario cominciare ad opporre la *politica* che è, per definizione, “l’arte delle scelte”[\[255\]](#).

D’altronde – secondo quanto abbiamo altresì appreso dalla “Scuola di Friburgo”[\[256\]](#) - anche il mercato, le sue dinamiche, i suoi assetti, sono espressione della decisione politica e della capacità degli stati di *selezionare* terreni di azione e poteri. E “qui torna utile la sincerità intellettuale dello stesso Hayek, che non innalza l’apoliticità degli scambi contro la politica delle leggi, ma richiede un dato tipi di leggi e così fa valere una proposta politica contro ad altre proposte politiche ... si chiarisce, a questo punto, l’*assoluta e integrale politicità del mercato* che si struttura e conforma, nelle diverse epoche storiche, secondo la decisione sulla competenza giuridico-statale” determinando in tal modo “l’ordine del mercato o, più propriamente, del mercato di un dato bene in una data situazione storica”[\[257\]](#).

Nulla avviene quindi spontaneamente in politica e in economia. E men che meno in sede comunitaria dove per assecondare gli obiettivi del mercato i governi hanno in questi anni dovuto operare politicamente frantumando corazze nazionali, travolgendo resistenze sociali, “spianando montagne”[\[258\]](#): vere e proprie imprese titaniche di segno eguale e contrario a quelle che, nel corso dei “*Trente glorieuses*”[\[259\]](#), avevano consentito ai singoli stati di instaurare in tutta Europa lo Stato sociale. E, in taluni casi, anche con qualche eccesso in più di dirigismo, vista la complessità degli obiettivi che gli Stati europei hanno inteso fino ad oggi perseguire.

#### **14. Quale prospettiva costituzionale per l’Europa**

Il progetto di costituzione europea annunciato a Laeken è inesorabilmente fallito. E per il momento non si intravede alcuna possibilità di rilanciarne le istanze e le suggestioni. Certo, ciò non significa che la questione costituente non possa tornare in un futuro più o meno prossimo nuovamente da attualità. Ma se ciò dovesse accadere sarebbe allora quanto meno auspicabile che si procedesse sulla base di altre premesse. E queste premesse non possono che essere la democrazia e il costituzionalismo. Buon senso vorrebbe, allora, che qualora in avvenire si intendesse nuovamente procedere al vaglio di una Costituzione europea, oltre ai ridondanti richiami al principio democratico, vi fosse anche qualche attenzione in più alla dimensione costituzionale del *demos* europeo. Così come sarebbe, allo stesso modo, ben accetto che oltre alle *formali* e stantie evocazioni della tradizione del costituzionalismo (*Convenzioni, Carte dei diritti, Preamboli...*), del costituzionalismo vi fosse anche un pò di sostanza. Ha scritto a tale riguardo Zygmunt Baumann: “Se il Trattato di Maastricht o quello dell’Accesso che gli ha fatto seguito è l’equivalente contemporaneo della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, della Dichiarazione d’indipendenza americana o del Manifesto del partito comunista, sembrano che ci siano ben poche speranze per il prossimo capitolo dell’avventura europea e, più in particolare, perché l’Europa mantenga il suo destino/vocazione di lievito globale di una storia globale condivisa”[\[260\]](#).

Le espressioni impiegate da Baumann potranno forse essere considerate dagli apologeti del funzionalismo comunitario eccessivamente timorose o scettiche. Ma a tali valutazioni non si sfugge. Perché bisogna saperlo, una volta per tutte, che se ci si ostina a rimarcare le analogie tra l’Unione europea e la Francia rivoluzionaria o fra l’attuale processo di integrazione comunitaria e la fondazione degli Stati Uniti d’America ci si espone a una operazione talmente acrobatica da risultare a dir poco tendenziosa. E bene che vada ci toccherà – ancora molte altre volte - sottoporci all’*humor* inglese di Ralf Dahrendorf che a tale riguardo non smette mai beffardamente di ammonirci che “più si guarda all’Unione europea e più si rimane colpiti della natura tecnica della sua costruzione, che per vari importanti aspetti assomiglia più all’unione postale internazionale che agli Stati Uniti d’America”[\[261\]](#).

E così è anche oggi per la “nuova Europa” delineata a Lisbona. E così continuerà ad essere pure in futuro. Almeno fintanto che in Europa la questione costituzionale seguirà ad essere disgiunta dalla questione democratica. E fintanto che in un futuribile scenario politico europeo non si assisterà all’irruzione di un “*demos* rivoltoso, un popolo giacobino europeo”[\[262\]](#). Una condizione, questa, alla

quale il potere costituente non ha mai derogato, sforzandosi pervicacemente di connettere, in ogni fase della sua esistenza, democrazia e sovvertimento, diritto e rivoluzione.

Istanze queste sbrigativamente recepite nel dibattito corrente alla stregua di vecchie e superate suggestioni di ascendenza giacobina, ma che sarebbe – a nostro modo di vedere - tuttavia sbagliato ostinarsi a considerare un'astrazione. Anche perché se così fosse ci si dovrebbe allora chiedere che senso avrebbe insistere ed evocare un processo costituente per l'Europa se poi l'obiettivo ultimo dovesse mai essere la conservazione dell'ordine esistente[263].

La forza costituente per imporsi compiutamente, sul piano storico, ha sempre avuto bisogno di dirigersi contro qualcuno, di travolgere il passato, di imporre una rottura drastica nelle vicende degli uomini. Senza il “conflitto”, senza rimarcare un'identità, senza discriminanti storiche e differenze politiche da rivendicare non è mai stato possibile innescare alcun processo costituente. Né tantomeno favorire la fondazione di un nuovo ordine. Di qui l'affannosa ricerca di ciò che Jacques Derrida ha, sin dagli anni ottanta, definito “l'autobiografia dell'Europa” intesa nella “propria differenza come differenza *con sé*, differenza rispetto *a sé*, presso *di sé*”[264].

E per affermare con forza la propria identità l'Europa ha di fronte *a sé* una sola strada da percorrere: rilanciare il *suo* modello democratico-sociale ed emanciparsi, una volta per tutte, dalla insidiosa illusione che per competere nei processi di globalizzazione sia necessario inseguire “le spinte oltranziste del liberalismo americano”[265]. Ha scritto, a tale riguardo, Susan George nel suo recente volume *Un altro mondo è possibile se...*: “i cittadini europei, e attraverso di loro i governi e le istituzioni europee, devono riconoscere che è davvero nel loro interesse e nell'interesse del pianeta svincolarsi dalla sudditanza politica e ideologica dell'amministrazione statunitense e intraprendere il cammino dell'autonomia”[266].

Il referendum francese ha rappresentato un primo passo in avanti in questa direzione. Esso ha posto fine alla parabola storica del funzionalismo comunitario avviata dalla Dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950. E non basterà di certo la ratifica del Trattato di Lisbona per rianimarla. La costruzione “a spizzichi e bocconi” dell'unità europea è fallita[267]. E con essa quello che avrebbe dovuto essere il suo traguardo ultimo. Quello più ambito e solenne: l'approvazione di una costituzione europea fondata sulla “economia di mercato aperta e in libera concorrenza”.

## 15. Una breve postilla

La questione costituzionale in Europa non è più all'ordine del giorno. Essa – come è stato già detto più volte - è stata improvvisamente derubricata dal Trattato di Lisbona. E per tornare a riemergere, in capo ad una più matura e cosciente sfera pubblica europea, avrà bisogno di praticare *altri* terreni, *altre* soluzioni, *altre* strade. A cominciare dal conferimento al Parlamento europeo di un mandato costituente[268] o, addirittura, dalla convocazione di una vera e propria assemblea costituente europea (come finanche i più tenaci assertori del Trattato costituzionale sono soliti oggi ammettere)[269]. Ma al di là delle più o meno auspicabili soluzioni che in futuro sarà possibile praticare, ciò che sin da ora deve risultare, invece, chiara è la natura del mandato in questione: un vero e proprio mandato costituente all'altezza dei tempi e in grado di far fronte alle gravi emergenze sociali e alle incombenti “barbarie” che minacciano oggi l'Europa e il mondo. Perché “null'altro che barbarie sono oggi il terrorismo, il razzismo, la guerra di aggressione e di sterminio, la devastazione dell'ambiente, l'abbandono dei popoli poveri alla fame. Nel paese ove umanesimo e diritto regneranno davvero insieme questa barbarie non avrà spazio. Che tale paese possa un giorno chiamarsi *Europa*”[270].

[1] *Presidency Conclusions, Brussels European Council, 21-22 June 2007*, § 1, in [www.consiliumeuropa.eu/ueDocs](http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs)

[2] Sul punto rinvio, da ultimo, ai rilievi critici espressi dal presidente del Parlamento europeo, il democristiano tedesco Hans Poettering, nel corso dell'intervista rilasciata a *La Repubblica*, 19 marzo 2007.

[3] Ci si riferisce all'assenza, al momento della firma del Trattato, del premier inglese Gordon Brown dovuta a "impegni politici interni". Sul punto si vedano le esaustive ricostruzioni non firmate, *L'Ue riparte dal Trattato di Lisbona*, in *La Stampa*, 13 dicembre 2007; *Trattato di Lisbona, Gordon Brown c'è ma non si vede*, in *Il Mondo*, 13 dicembre 2007 dalla quale si apprende: "Gordon Brown è arrivato dopo la cerimonia per la colazione conclusiva. Brown ha firmato dopo, separatamente. Ufficialmente è stato ritardato da una riunione dei Comuni. Ma secondo la stampa inglese non ha voluto figurare sulla *foto di famiglia* del vertice per non irritare gli euroscettici forti anche nel suo partito, il Labour".

[4] Il Trattato dovrebbe entrare in vigore, salvo ulteriori intoppi, il primo gennaio 2009. Nel frattempo dovrebbe svolgersi un referendum in Irlanda, mentre i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca e la Danimarca hanno deciso di non tenere alcuna consultazione popolare. È ancora da verificare, invece, quale atteggiamento assumerà a tale riguardo il governo inglese.

[5] Ci si riferisce in particolare, per quanto riguarda il contesto italiano, al *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge n. 1956 (Senato della Repubblica -XV legislatura) recante "Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007" nel corso della quale viene ripetutamente evidenziato il carattere "meno ambizioso" del nuovo Trattato rispetto a quello europeo, nel frattempo arenatosi per essere stato "ratificato solo da diciotto paesi su ventisette" (3).*

[6] Sebbene "la mancata menzione di tali simboli non implica una rinuncia alla loro pratica, oramai consolidata nella prassi" (come opportunamente evidenziato dalla *Relazione* al disegno di legge n. 1956 per la "Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona", cit. 5) non si può tuttavia non evidenziare che "con l'esclusione di questi simboli dal mandato si è voluto negare un riconoscimento ufficiale della loro esistenza. La costruzione europea sembra dunque non debba avere un'anima, non debba avere simboli che favoriscono l'identità europea" (R. RUGGIERO, *Il cammino incerto di un'Europa senz'anima*, in *Il Sole-24ore*, 5 luglio 2007).

[7] G. TERRAULT, *Les métamorphoses de la construction européenne*, Paris, 2005, 34. Sul punto anche J.M. FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, 2000, 21 ss.

[8] Sul punto le osservazioni puntuali di F. BILANCIA, *Considerazioni critiche sul concetto di "legge europea"*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Napoli, 2004, 67 ss.

[9] Sul punto, criticamente, R. RUGGIERO, *Il cammino incerto di un'Europa senz'anima*, cit., che, a tale riguardo, evidenzia: l'Alto Rappresentante per la politica estera "si sarebbe dovuto chiamare ministro per gli Affari esteri, ma i britannici hanno insistito per un titolo meno altisonante insieme a ripetute assicurazioni sulle competenze nazionali in materia... È una delle contraddizioni del nuovo trattato. Si vuole rafforzare la capacità esterna dell'Unione per competere alla pari con le attuali e con le nuove grandi potenze mondiali e nello stesso tempo limitiamo noi stessi la rappresentatività di chi avrà questo difficile compito".

[10] Un elemento, questo, che la *Relazione* al disegno di legge n. 1956 per la "Ratifica ed esecuzione del

*Trattato di Lisbona*”, cit., 5 si affretta animosamente a liquidare come qualcosa di marginale, se non addirittura di irrilevante, dal momento che “questa mancata menzione non rappresenta un arretramento in quanto si tratta di un principio consolidato della giurisprudenza della Corte di giustizia”. E a tal fine viene fatta esplicita menzione di una “apposita dichiarazione della CIG” allegata al Trattato di Lisbona (dichiarazione n. 17 “relativa al primato”) e a un parere del servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007 che attesta che “dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso”. Ciò che resta tuttavia da comprendere è come sia mai possibile conciliare la rinuncia – per di più esplicita – da parte dell’U.E. di darsi una costituzione con l’affermazione della superiorità del diritto comunitario. Sul punto si vedano le persuasive argomentazioni di L. PATRUNO, *Lo spirito del tempo e il processo di riforma delle istituzioni europee*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

[11] L’espressione del cancelliere tedesco Gerhard Schröder è riportata da J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2003, 99.

[12] J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, 69.

[13] J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 31.

[14] L’espressione è riportata in un articolo di J. MAURAIN, *L’avenir de la Constitution pour l’Europe*, in *Le Monde*, 18 dicembre 2007. Su posizioni affini anche G. AMATO, *Costituzione europea*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, 1646 ss.

[15] *Presidency Conclusions, Brussels European Council, 21-22 June 2007*, § 1, in [www.conslieuropea.eu/ueDocs](http://www.conslieuropea.eu/ueDocs).

[16] Sulle ragioni della sconfitta referendaria subita dal Trattato costituzionale in Francia e in Olanda si veda la sintetica ricostruzione di G. MAMMARELLA, *Storia d’Europa dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, 2006, 683 che a ragione ritiene il risultato del referendum abbia riflettuto, innanzitutto, il “disincanto” e “l’aperta ostilità per le politiche di Bruxelles” e se “in Francia esso era accompagnato dalla sensazione di un declino economico e culturale..., nei paesi più piccoli, come in Olanda e nelle società scandinave, dalla paura della perdita di identità e dei vantaggi di un ordine sociale che era oramai parte di un modello di vita a cui sembrava impossibile rinunciare”.

[17] Sul punto si veda, fra gli altri, G. ALLEGRI, *Dopo il no francese al Trattato costituzionale*, in *Critica marxista*, 5, 2005.

[18] J. ARTONAI, *Un Traité pour l’Europe*, Paris, 2006, 13. Sul punto anche T. GARTON ASH, *Vecchio continente in decadenza*, in *La Repubblica*, 17 giugno 2005.

[19] M. PIRANI, *Lo spettro del No si aggira per l’Europa*, in *La Repubblica*, 3 giugno 2005.

[20] A. MANZELLA, *Le fratture dell’Unione*, in *La Repubblica*, 7 giugno 2005

[21] Non è un caso che nei mesi a venire solo pochi osservatori si ostineranno a confidare nell’immediato rilancio, se non addirittura nella “ulteriore ascesa” del progetto costituzionale (in questo senso M. FIORAVANTI, *Costituzionalizzare l’Europa*, in E. Paciotti (a cura di), *Per un’Europa costituzionale*, Roma, 2006, 95-96).

[22] Sul punto la ricostruzione giornalistica di M. TELESE, *I corridoi di Bruxelles e il rilancio della Costituzione europea*, in *Europa oggi*, maggio 2006, 12-14.

[23] La definizione “mini-trattato” fortemente criticata per il suo tenore remissivo e la sua accezione riduttiva dal cancelliere tedesco Angela Merkel fu poi sostituita con quella di “trattato funzionale” e, infine, di “trattato semplificato” (sul punto si veda la ricostruzione di G. RAUNER, *Paris-Berlin. A propos de l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, 2007, 5 ss.).

[24] L'espressione di Sarkozy è contenuta in G. RAUNER, *Paris-Berlin. A propos de l'avenir de l'Europe*, cit., 43 dal quale si apprende altresì che l'obiettivo ultimo del futuro Presidente francese “era innanzitutto quello di eludere la ratifica referendaria dal momento che tutti gli indicatori confermavano che una nuova consultazione popolare nella attuale congiuntura politica segnata da una gravissima crisi economica avrebbe ancora una volta catalizzato la sfiducia dei francesi verso le istituzioni comunitarie e condotto l'Unione a un nuovo fallimento”.

[25] Così J. HABERMAS, *Soltanto un sogno può salvare l'Europa*, in *La Repubblica*, 9 giugno 2005, per il quale i referendum olandesi e francesi sono “espressioni di una volontà democratica e non si possono accantonare né bollare come manifestazioni patologiche. E sarebbe altrettanto fuori luogo biasimare il metodo referendario in quanto tale”; J.P. FITOUSSI, *Se la Costituzione è stupida*, in *La Repubblica*, 6 giugno 2005 che vede nell'esito referendario la manifestazione di un radicato malessere sociale e politico nei confronti dell'Unione. Tuttavia – secondo il noto intellettuale francese – è solo attraverso queste manifestazioni democratiche che è possibile costruire l'Europa, al punto che Fitoussi non esita a ritenere che il referendum francese abbia *paradossalmente* posto il primo nucleo fondativo dello spazio pubblico europeo: “uno spazio di deliberazione sul futuro di tutti i popoli dell'Unione”. Per una ricostruzione di carattere sociologico degli umori referendari rinvio, invece, alla stimolante ricostruzione di D. DELLA PORTA - M. CAIANI, *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, 2006, 8-9 che a ragione, evidenziano come sia in Francia che in Olanda “il no sarebbe stato espressione del rifiuto di un processo decisionale europeo distante e poco trasparente”, l'ulteriore manifestazione della “insofferenza verso quella che è percepita come finzione di apoliticità”.

[26] Una attenta disamina dei profili storici della “svolta di Maastricht” è contenuta in M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, 2005, 184 ss.; G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, cit., 597 ss.

[27] Una interessante ricostruzione del ruolo assunto da Monnet e della sua teoria funzionalista nella fondazione della comunità è contenuta in F. ARMAO, *L'Europa alla prova dello State-building: il caso della sicurezza comune*, in V.E. Parsi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001, 183. Sul contributo offerto da Jean Monnet al piano Schuman e sull'esigenza di costruire un'Europa unita a partire dal mercato si veda, altresì, G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, cit., 174 ss. E, da ultimo, L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di costituzione*, Torino, 2006, 25 ss.

[28] R. DAHRENDORF, *L'Europa unita ultima tappa*, in *La Repubblica*, 5 ottobre 2001.

[29] H. GOLLERY, *Rights and Democracy in the European Union*, London, 1993, 32.

[30] Sul punto, fra i tanti, P.C. SCHMITTER, *La rappresentanza nella futura entità politica europea*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1992, 439-444 che a tale proposito scrive: “le grandi aziende europee ... hanno svolto un ruolo centrale nell'avviare e nel promuovere l'Atto unico europeo e il suo obiettivo di completare il Mercato interno... E può anche darsi che l'euroborghesia abbia finalmente ritrovato nella Ce la *commissione esecutiva* per la gestione degli affari comuni che aveva (o che non aveva mai avuto) al livello dello Stato nazionale”. Ma pur discostandosi dai moduli interpretativi di impianto marxiano di Schmitter alle stesse conclusioni addiuvine anche J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003, 97 che ammette che ancora “oggi l'Unione Europea costituisce la cornice di una rete sempre più

fitta di relazioni commerciali, investimenti diretti e, in generale, di ogni sorta di transazioni... il motivo delle aspettative economiche non è sufficiente a mobilitare nella popolazione il sostegno politico necessario per il rischioso progetto di un'Unione che meriti questo nome”.

[31] G. AZZARITI, *Sulla cittadinanza europea*, in ID., *Studi sui diritti in Europa*, Roma, 2006, 163. Per una sistematica disamina delle questioni poste dall'introduzione della cittadinanza europea si veda V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. A. CABIDDU, *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. Quadrio Curzio (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, 2001, 189; G.E. RUSCONI, *La cittadinanza europea non crea il “popolo europeo”*, in *Il Mulino*, 1996, 831 ss.; F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 17 ss.; M. NEGRO, *I paradossi della cittadinanza e la soggettività come evento*, in V. Atripaldi – R. Miccù (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, Padova, 2003, 439 ss.; E. GROSSO, *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella “Carta dei diritti fondati dell'Unione Europea”*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 186 per il quale la “cittadinanza europea appare tuttora, in larga misura, un concetto dal contenuto evanescente e dal carattere embrionale”, dal momento che neppure la Carta dei diritti “ha saputo ... rinnovarne il significato sul piano simbolico, perdendo l'occasione di provare a svincolarla dall'appartenenza nazionale ai singoli Stati membri”. Ad una diversa soluzione interpretativa approda invece A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in ID. *Quaderno europeo. Dall'euro all'eurocrisi*, Venezia, 2005, 52 che definisce “rivoluzionaria la formula di Maastricht” perché scardinerebbe finalmente “il monopolio statale della cittadinanza”.

[32] U. MORELLI, *La cittadinanza europea*, in Id. (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, 2000, 145 che altresì giustamente rileva come, soprattutto dopo Maastricht, tutte le istituzioni comunitarie abbiano sistematicamente operato per continuare a “negare ai cittadini europei il diritto di scegliere chi li governa e come sono governati, cioè il contenuto principale della cittadinanza”.

[33] M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., 196.

[34] Ma è anche il caso della Francia, dove il consenso al Trattato ha sì prevalso, ma solo di pochi voti. Mentre in Inghilterra e persino in Germania il Trattato verrà sì ratificato (per via parlamentare) ma con molti distinguo (sul punto M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., 196).

[35] Per una esaustiva ricostruzione sul punto rinvio ancora a M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit., 219.

[36] L. BERTI, *Moneta e integrazione europea*, in ID. - A. FUMAGALLI, *L'antieuropa delle monete*, Roma, 1993, 85. Ma le stesse sensazioni è possibile, altresì, cogliere anche nel volume del C.E.P.R. (Centre for Economic Policy Research), *Europa: l'integrazione flessibile*, Bologna, 1996 nel quale si legge: “L'Europa è adesso a un bivio. Ci sono ancora le opportunità per un'ulteriore integrazione e allargamento, ma si è ormai diffusa la convinzione che le attuali istituzioni europee siano inadeguate ad affrontare le sfide poste da tali opportunità. Le dimensioni, l'ampiezza, la profondità e la legittimazione dell'integrazione europea sono pressanti problemi da risolvere”.

[37] V. GRASSI, *Dai Trattati alla Costituzione*, in A. Lucarelli - A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 38.

[38] Nel maggio del 2000, nel corso della celebrazione del cinquantesimo anniversario del piano Schuman svoltasi presso Humboldt-Universität di Berlino, il ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fischer, pose all'ordine del giorno la questione della costruzione democratica dell'Europa, auspicando a tal fine un'Unione meno “opaca” e nella quale “i cittadini possano dimostrare un minimo storico di

accettazione” del suo cammino (le citazioni del discorso di Fischer sono tratte da G. RAUNER, *Paris-Berlin. A propos de l'avenir de l'Europe*, cit., 25-26).

[39] *Decisione del Consiglio europeo di Colonia relativa all'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (parzialmente pubblicata in J. ZILLER, *La nuova costituzione europea*, cit., 92).

[40] Sul punto, fra i tanti, A. von BOGDANDY, *L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, cit., 272 ss.

[41] E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001, 11. Per un sistematico ed esaustivo commento del contenuto della Carta si veda F. PETRANGELI, *Una Carta per l'Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Roma, 2001.

[42] A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit, 53. Per un sistematico ed esaustivo commento del contenuto della Carta si veda F. PETRANGELI, *Una Carta per l'Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Roma, 2001.

[43] S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., 59, che aggiunge: “grazie alla carta, e malgrado i suoi limiti, l'Europa esce dalla sola dimensione economica e finanziaria” (73). Su posizioni affini B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, 2002, 128 per il quale la Carta dei diritti indicava “un vero e proprio modello di società”

[44] Sul punto persuasivamente A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della costituzione europea*, Bari, 2005, 117 che scrive: “la Convezione non ha saputo resistere alla tentazione di farsi oggetto e potere *costituente*, di innovare e inventare alla maniera dei grandi racconti rivoluzionari moderni, con il risultato che tutti hanno ora dinanzi agli occhi, impigliati come siamo tra un'Europa dei diritti e un'Europa dei mercati, entrambe impotenti rispetto all'unica dimensione veramente fondativa, cioè quella politica, che quando garantisce diritti impone correlativamente obblighi, doveri e strumenti di responsabilità”.

[45] A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi “costituzionali” europei*, in ID. - A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, cit., 175. Sul punto si veda altresì A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003, 103 che individua nell'assetto normativo della Carta “una strategia elusiva delle garanzie dei diritti sociali e compressiva del loro contenuto, poiché lo ricondurrebbe entro la logica delle compatibilità con i vincoli di bilancio”; U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 205 ss.; G. FERRARA, *La Carta europea dei diritti. Da Weimar a Maastricht*, in *La rivista del Manifesto*, 2000, n. 10, 24 ss.

[46] Sul punto, in particolare, L. FAVOUREU, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 254-255 che, a ragione, si chiede “se la moltiplicazione delle norme non si accompagni, di fatto, a un indebolimento della protezione”, anche in ragione del fatto che “più aumenta il numero dei cataloghi e delle protezioni più cresce la possibilità di conflitti fra le Corti”. Su posizioni affini anche U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali*, cit., 207 che intravede nella redazione della Carta non pochi rischi per un “pericoloso abbassamento delle tutele di molte importanti libertà” soprattutto in considerazione del fatto che in genere le disposizioni della Carta “si limitano ad affermare libertà e diritti, allorché il moderno costituzionalismo esige quanto meno che nelle disposizioni di garanzia si

predeterminano anche le categorie dei limiti che potranno essere successivamente sviluppate dal legislatore”.

[47] In questo senso, in particolare, D. GRIMM, *Diritti sociali fondamentali per l'Europa*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, 2002, 7 ss.; A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi “costituzionali” europei*, cit., 177 che opportunamente evidenzia come non solo “nella Carta europea dei diritti fondamentali è assente un esplicito capo dedicato ai diritti sociali”, ma qualora previsti essi vengano sistematicamente ricondotti “nell’ampio e generico alveo della solidarietà”.

[48] Sul punto, da ultimo, il volume di A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Torino, 2007.

[49] Sul “tour de force” seguito nel procedimento di approvazione del Trattato costituzionale e sui tanti intralci e distinguo posti da taluni governi si veda l’ampia ricostruzione di J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, cit., 91 ss.

[50] Sul punto si rinvia a W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, Milano, 2006 e alla bibliografia raccolta in quel volume.

[51] J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, cit., 96.

[52] Sul punto G. ALLEGRI, *I nuovi movimenti sociali nello spazio comune europeo. Primi spunti per una riflessione su alcuni nodi politico-istituzionali dell’integrazione europea*, in C. De Fiores (a cura di), *Lo stato della democrazia*, Milano, 2003, 139 ss.

[53] G. TERRAULT, *Les métamorphoses de la construction européenne*, cit., 54.

[54] C. GALLI, *L’Europa come spazio politico*, in H. FRIESE - A. NEGRI - P. WAGNER, *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, 2002, 58. Su posizioni affini anche G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 179 che ironicamente rileva come nella produzione normativa comunitaria “la democrazia e i suoi valori vengono citati e invocati per ragioni di *bon ton*”.

[55] Sul punto, fra gli altri, A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in G. Morbidelli – F. Donati (a cura di), *Una Costituzione per l’Europa*, Torino, 2006, 177 che evidenzia come da parte dell’Unione europea vi sia la tendenza “negli anni più recenti a recuperare e riutilizzare i concetti tipici del costituzionalismo degli Stati”.

[56] S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., 70.

[57] Sul punto, ampiamente, A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 618 ss.

[58] Ci si riferisce alle posizioni espresse in passato dalla Corte di giustizia che aveva definito il Trattato CEE “la Carta costituzionale fondamentale della Comunità” (Corte di Giustizia delle comunità europee, sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento*, in *Racc.*, 1339). Una posizione, questa, negli anni a venire fatta propria, anche in Italia, da un ampio e autorevole orientamento dottrinale. E in particolare da S. CASSESE, *La costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1991, 481 per il quale “che una costituzione europea esista non vi è dubbio”; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 418 secondo la quale “la Costituzione europea nasce insieme al processo di integrazione europea ed è sin dall’inizio una costituzione plurale e composita, comprensiva delle norme di Trattati come delle norme delle Costituzioni nazionali”; G. DELLA CANANEA,

*L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003, 112 ss.; G. AMATO, *Costituzione europea*, cit., 1646 ss.; M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà di cittadini degli Stati d'Europa", in *Quad. cost.*, 2005, 16 secondo la quale "l'Unione europea era già stata costituzionalizzata da decenni, grazie alla formidabile capacità propulsiva svolta dalla Corte di giustizia". E seppure in termini più cauti e dubitativi anche A. BARBERA, *Esiste una Costituzione europea?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2000, 654 ss. Su posizioni decisamente critiche è invece A. ANZON, *La costituzione europea come problema*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 650 che con riferimento ai Trattati istitutivi della CEE opportunamente rileva come "non risulta affatto che essi abbiano consapevolmente voluto porre una Costituzione, ma al contrario appare che essi sono formulati tipicamente come una normativa risultante da un patto tra Stati e che intende rimanere tale". Sulla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia si veda, infine, il lavoro monografico di R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la costituzione europea*, Padova, 2004, 181 ss.

[59] G. AMATO, *La carta della nuova UE chiede il voto popolare*, in *Il Sole-24Ore*, 19 gennaio 2003. Una opinione, questa, in evidente contraddizione con quanto sostenuto dal noto giurista qualche anno dopo quando, nel tentativo di eludere l'esito politico del referendum francese e di persuader(si) che "nulla era accaduto" in Europa nella primavera del 2005 non esiterà a sostenere che il Trattato costituzionale "non era l'atto fondante della vicenda costituzionale europea, al contrario sarebbe stato un passaggio, indubbiamente di particolare rilievo di una tale vicenda". E ciò per una ragione ritenuta da Giuliano Amato del tutto evidente: visto che le istituzioni comunitarie oramai da tempo adottano "decisioni vincolanti per tutti i consociati" e che "a questo tipo di regole" non può che darsi a "il *nomen* di costituzione, è ovvio che la comunità europea ha sempre avuto la sua" (G. AMATO, *Costituzione europea*, cit., 1646-1647).

[60] C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002.

[61] B. DE GIOVANNI, *Perché Europa e perché Costituzione*, in *Dem. dir.*, 2003, 13 che aggiunge: "la costituzione intende essere sicuramente un momento di unità. E nello stesso tempo, un momento ulteriore e generale di legittimazione della costruzione europea". Su posizioni affini anche P. WAGNER, *La forma politica dell'Europa e l'Europa come forma politica*, in G. Bronzini - H. Friese - A. Negri - P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, Roma, 2003, 59 per il quale con l'annuncio di Laeken l'Europa si era finalmente dichiarata pronta a divenire una "compagine politica distinta e diversa dagli stati nazionali di cui è composta".

[62] D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, 364, che a tale riguardo rileva la marginalità politica dell'Unione rispetto allo scenario globale, la "debole formazione della sua identità" e soprattutto la sua "esigua capacità discorsiva sovranazionale". Riflessioni, queste, ulteriormente riprese e sviluppate dall'A. anche a ridosso della stesura del Trattato costituzionale. In questo senso, in particolare, D. GRIMM, *La natura del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea"* in *Quad. cost.*, 2004, 163 ss.

[63] J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Commento a Dieter Grimm (1995)*, in ID. *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 2002, 172.

[64] Nemmeno la portata "costituente" della *Dichiarazione di indipendenza* potrebbe essere compresa appieno se si prescindesse dalle mobilitazioni popolari di quegli anni politicamente protese al perseguimento di tale obiettivo. Sul punto A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, 2002, 91-192, per il quale la *Dichiarazione* è un "atto del potere costituente" in quanto viva e coerente espressione di quel "processo che fra il Primo (1774) e il Secondo congresso continentale (1775) era venuto avviandosi - attraverso le associazioni per il boicottaggio, le diffuse

esperienze di autogoverno, l'armamento popolare, le nuove sperimentazioni dal basso di gestione amministrativa, giuridica ed economica degli stati, la riappropriazione del potere da parte del popolo armato". Da ciò ne deriva che il ricorrente richiamo degli apologeti della cd. costituzione europea alle origini costituzionali della nazione americana appare quanto mani debole e fuorviante. La rivoluzione americana è stata condotta al grido di "to make a Nation", la dichiarazione di indipendenza ne ha delineato l'identità e la costituzione fissato gli argini enucleando un preciso progetto di società. E tutto ciò è avvenuto sulla base di istanze unitarie e grazie all'azione di gruppi e movimenti politici unitari. A una diversa opzione interpretativa aderisce, invece, G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convezione europea*, Bologna, 2003, 30-31 per il quale il "modello" di riferimento del Trattato costituzionale non poteva "essere che Filadelfia, dove si scrisse ben vero *We the people*, ma nella chiara quanto ovvia consapevolezza che quel *We* non avrebbe avuto senso e valore se non quando ed in quanto i vari *peoples* degli Stati vi si fossero riconosciuti e quindi aggregati insieme, configurandosi solo allora in quell'unico soggetto collettivo che *vuole e dice* la costituzione".

[65] Sulla forza costituente del terzo stato non posso che rinviare al "classico" contributo di E.J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?* (1788), Roma, 1992.

[66] Sul punto, da ultimo, G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID., *Studi sui diritti in Europa*, cit., 72 che a ragione evidenzia come "la presenza del popolo (in forme diverse, più o meno estese, a volte – ma non sempre – indirette, ossia giuridicamente non formalizzate) è registrabile in tutti i processi costituenti moderni, perché anche quando le costituzioni del Sette e Ottocento furono *octroyée*, ovvero concesse, erano però *concesse* solo dopo e in conseguenza di sommovimenti popolari e rivoluzionari (così, in Italia, i moti del 1848 che hanno prodotto tanto la Costituzione *democratica* Romana, quanto lo Statuto *concesso* sabauda").

[67] Sul ruolo assunto dal proletariato parigino in armi nell'instaurazione della Comune di Parigi si vedano le celebri pagine di K. MARX, *La guerra civile in Francia* (1871), Roma, Editori Riuniti, 1996, 22.

[68] C. GALLI, *L'Europa come spazio politico*, cit., 58.

[69] D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., 358. Pare, infatti, alquanto forzato il tentativo di schiacciare caratteri e finalità del movimento no global sulle prospettive poste dal Trattato costituzionale europeo, anche in considerazione di quello che era la sua strategia di fondo: la costruzione di una economia di mercato "mondialmente aperta". Sul punto rinvio all'interessante commento di B. Cassen, *Europa, una convenzione per nulla*, in *Le monde diplomatique*, luglio 2003, 5. Per una "ottimistica" valutazione del ruolo *costituente* dei movimenti sociali in Europa si veda, invece, G. ALLEGRI, *I nuovi movimenti sociali nello spazio comune europeo*, cit., 139 ss.

[70] Ad una diversa conclusione approda invece, sulla base di suggestioni tipicamente habermasiane, U. ALLEGRETTI, *Il senso di Europa nel progetto della Convenzione*, in *Dem. dir.*, 2004, 113 che rimarca il ruolo attivo della "opinione pubblica europea e ... la sua fecondità di immaginazione".

[71] Sul punto rinvio a C. DE FIORES, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella costituzione italiana. A quarant'anni dal contributo di Gianni Ferrara*, in *Scritti in onore di Ferrara*, III, Torino, 2005, 169 ss.

[72] Sul carattere evanescente e tendenzialmente contraddittorio del Preambolo si veda, in particolare, A. CANTARO - C. MAGNANI, *L'ambiguo Preambolo: atto formalmente internazionalistico, dichiarazione sostanzialmente costituzionale*, in A. Lucarelli - A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, cit., 51 ss.

[73] Sul punto da ultimo T. GARTON ASH, *L'Unione Europea tra Galileo e Dalì*, in *La Repubblica*, 13 dicembre 2007 che nel rivelare un certo imbarazzo di fronte al “bell’elenco di nomi di Presidenti e di teste coronate” non può fare a meno di rievocare le origini della nazione americana e conclude: “è penoso rammentare che nelle comuni intenzioni la nostra costituzione avrebbe dovuto essere qualcosa di simile alla loro: una dichiarazione elegante e chiara di ciò che è l’Unione, di come funziona, dei valori sui quali si basa, espressa in una prosa efficace”; J. ZILLER, *I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l’Europa*, in *Quad. cost.*, 2005 che, a ragione, evidenzia come il Preambolo sia stato redatto “nello stile tipico di una *constitution octroyée*”.

[74] Si pensi solo all’incipit della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789 (“I rappresentanti del popolo francese ...”). Per non parlare poi della Costituzione degli U.S.A. con il suo celebre “*We the People*”. E sulla stessa scia si collocano anche le costituzioni novecentesche dal *Preambolo* della Costituzione francese del 1958 (“il popolo proclama solennemente il suo attaccamento ai diritti dell’Uomo e ai principi della sovranità nazionale quali definiti dalla Dichiarazione del 1789”) alla Costituzione spagnola del 1978 (“La Nazione spagnola ... proclama”) fino all’art. 1 della Costituzione italiana (“la sovranità appartiene al popolo”).

[75] G. FERRARA, *I diritti politici nell’ordinamento europeo*, in *Rass. parl.*, 1999, 812 che - pur evidenziando una certa ritrosia ad aderire alle tradizionali “classificazioni che sono state costruite per inquadrare i diritti costituzionali e per definirli” (786) - sottolinea come i *diritti politici* “sollecitano o comportano potere politico” (793), traducendo “in termini giuridici il concetto di politica, riferendolo ad una pluralità di soggetti quanto ad appartenenza e quanto ad esercizio e denotandolo come diritto *alla politica*” (795). Ad una differente, ed anzi opposta, soluzione interpretativa perviene invece B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 110 per il quale, soprattutto all’indomani della stesura del Trattato di Amsterdam, all’interno dell’ordinamento comunitario “il tema della democrazia diventa preminente, fino a porsi come oggetto di un giudizio politico-giuridico nel quale si disegnano sanzioni; politica e diritto si mescolano secondo una connessione che andrà chiarita, ma che fa parte tipicamente della storia dell’identità europea”. E ancora: “lo *spazio* di Amsterdam offre alla propria espansione una dimensione giuridico-politica; in quanto esso estende la tutela dei diritti, offre un principio di democrazia, disegna un primo livello di esistenza politica che non è più riflesso diretto del mercato” (123).

[76] G. FERRARA, *I diritti politici nell’ordinamento europeo*, cit., 812. Su posizioni affini M. LUCIANI, *La rappresentanza politica dell’Unione*, in E. Paciotti (a cura di), *Per un’Europa costituzionale*, cit., 104 ss. Per una ottimistica, ma non condivisibile, ricostruzione del ruolo della rappresentanza politica nell’ordinamento comunitario si veda, invece, A. MANZELLA, *L’identità costituzionale dell’Unione europea*, cit., 62 ss.

[77] D. GRIMM, *L’Europa ha bisogno di una costituzione*, in *Nomos*, 2000.

[78] Mi riferisco alla proposta di Habermas di coinvolgere tutti i “grandi intellettuali” europei in un dibattito (che avrebbe dovuto svolgersi a ridosso dei lavori della Convenzione) sul futuro della costituzione europea. Il testo integrale della *Lettera di Habermas agli intellettuali europei* è stato pubblicato sul sito [www.caffeuropa.it](http://www.caffeuropa.it). Sul ruolo degli intellettuali europei nel processo di costruzione dell’unione europea si veda altresì, il contributo di A. TOURAINE, *Quello che l’Europa non può essere*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza stato*, Bologna, 2001, 211 ss.

[79] L’espressione è di M. TRONTI, *Pensare l’Europa* in F. Petrangeli (a cura di), *Una Costituzione per l’Europa? Potenzialità e limiti del nuovo ordinamento dell’Unione*, Roma, 2004, 12.

[80] Sul punto ancora D. GRIMM, *Una costituzione per l’Europa?*, cit., 360-361 per il quale l’assenza di una lingua comune comporta che “i cittadini sono piuttosto limitati nella partecipazione e svantaggiati

nel processo europeo di mediazione degli interessi e di formazione dell'opinione"; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, cit., 177 ss. Per un più sistematico approccio attorno alla controversa questione della lingua si veda, altresì, N. MARASCHIO, *L'Europa e la questione linguistica*, in *Dem. dir.*, 2004, 115 ss.; J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, cit., 221.

[81] Il punto è stato recentemente colto da T. GARTON ASH, *Uno psicologo per l'Unione*, in *La Repubblica*, 24 marzo 2007 che scrive: "gli europei leggono quotidiani diversi e guardano canali televisivi diversi, in genere in lingue diverse... non esprimono in pratica media pan-europei... Così, a cinquant'anni, l'Unione Europea non ha semplicemente bisogno di una storia migliore da raccontare. Deve anche capire chi, in quale lingua e attraverso quali media andrà a raccontarla".

[82] L'efficace espressione è di W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, cit., 43 che scrive "l'organizzazione autoritaria del capitale, che teme la luce del giorno, si amalgama fino a confondersi con le istituzioni ufficialmente visibili dell'UE".

[83] A. CANTARO, *Europa sovrana*, cit., 16.

[84] S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 138.

[85] In questo senso G. BRONZINI, *Il nuovo "costituzionalismo" europeo: il rinnovamento necessario della teoria costituzionale*, in AA.VV., *Il nuovo Trattato di Roma. Europa e processo costituente*, Roma, 2005, 17 che ha definito "preistorici [i] dibattiti sostanzialistici sul concetto di popolo".

[86] G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, cit., 181.

[87] In questo senso A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della costituzione europea*, cit., 79 che evidenzia il rischio di restare ancora oggi prigionieri di "quel plesso di categorie e concetti propri della tradizione giuridica europea degli ultimi duecento anni (una tradizione irrimediabilmente invecchiata e diventata obsoleta)". Su posizioni affini anche S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., 67 per il quale con la Carta dei diritti si sarebbe "avviato un processo inedito, che non può essere valutato con i criteri del passato"; G.E. RUSCONI, *Allargamento e Costituzione europea*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, cit., 35 che contesta un certo "modo semplicistico di ragionare, quasi che la costituzione europea debba replicare esattamente il processo storico che ha portato alle costituzioni tradizionali"; M. FIORAVANTI, *Costituzionalizzare l'Europa*, cit., 96 per il quale il processo costituente europeo "sfugge, per sua natura, al dominio delle categorie classiche di diritto pubblico statale e del diritto internazionale"; G. AMATO, *L'originalità istituzionale dell'Unione Europea*, in G. Preterossi (a cura di), *Un passato che non passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000, 82 ss.

[88] Sul punto persuasivamente M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Dem. dir.*, 2003, 80-81 che nel criticare "quanti sostengono l'inapplicabilità delle categorie del costituzionalismo classico alle vicende europee in atto" succintamente conclude: lo "scienziato è tenuto ad utilizzare le categorie della disciplina non per mettere le braghe al mondo, ma per verificare gli scostamenti e le innovazioni che l'esperienza presenta e che non potrebbero neppure essere concettualizzate se non si facesse riferimento ad idealtipi presupposti come strumenti di osservazione".

[89] M. FIORAVANTI – S. MANNONI, *Il "modello costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza stato*, cit., 63; G. BRONZINI, *Il nuovo "costituzionalismo" europeo: il rinnovamento necessario della teoria costituzionale*, cit., 15 ss.; S.

CASSESE, *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita* in *Riv. it. pubbl. comunitario*, 2000, 987 ss.; A. von BOGDANDY, *L'Unione sovranazionale come forma di potere politico*, in *Teoria politica*, 1994, 145.

[90] Sul punto si vedano le convincenti osservazioni di M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza stato*, cit., 75 per il quale perché si possa parlare di costituzione europea è necessario che si siano preliminarmente verificate due condizioni indefettibili: “che l’Unione abbia la *disponibilità* delle proprie regole fondamentali; che esista una comunità autenticamente *politica* di riferimento”.

[91] Sul punto, da ultimo, G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006. A tale riguardo suscita, di conseguenza, delle perplessità la posizione autorevolmente sostenuta in dottrina da U. DE SIERVO, *La difficile costituzione europea e le scorciatoie illusorie*, in Id. (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, 2001, 117 e protesa a distinguere la “buona costituzione” (*buona* in quanto pienamente rispondente alle istanze del costituzionalismo democratico) e dalla mera “esistenza di una costituzione” (in quanto intrinsecamente permeata da “vicende e da valori molto diversi da quelli del classico costituzionalismo democratico”). A parer nostro, infatti, nel secondo caso non si potrebbe parlare di costituzionalismo, né tanto meno di costituzione.

[92] In questo senso, in particolare, W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, cit., 33

[93] A rimarcare la conformità della cd. costituzione europea al contenuto dell’art. 16 e ai principi del costituzionalismo rivoluzionario francese è, in particolare, U. ALLEGRETTI, *Il senso di Europa nel progetto della Convenzione*, in *Dem. dir.*, 2004, 91; G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, cit., 9 ss.; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 69 per il quale il Trattato costituzionale europeo avrebbe, addirittura, “rappresentato un incremento, a volte considerevole, a volte discreto delle caratteristiche tipiche di una Costituzione nella tradizione dei Lumi: avrebbe risposto alla formula dell’art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1789*”.

[94] W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, cit., 11 che aggiunge: “non è democratica né europea, tanto meno può essere intesa come Costituzione nel senso del liberalismo democratico ... non ci sono stati né un’assemblea costituente eletta dai cittadini europei, né un referendum europeo ... non stabilisce i fondamenti di una democrazia europea, ma si fonda sugli interessi dei poteri esecutivi nazionali e dei gruppi di potere economico associati”. Ma allo stesso modo non potrebbe essere, a nostro giudizio, definito processo costituente neppure il procedimento seguito dalle istituzioni comunitarie in quella stessa occasione. Perché fallito. Sul punto ampiamente A. PACE, *L’instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 119, secondo il quale “quelli che vengono solitamente chiamati detentori di potere costituente sono soltanto dei soggetti politici che si adoperano, in un modo o nell’altro, al fine di instaurare una nuova Costituzione; e solo se il tentativo costituente avrà successo (e quindi, solo, *ex post*) potranno essere qualificati [...] come *ex detentori* di potere costituente”; M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l’invocazione del potere costituente*, in *Dem. dir.*, 1995, 104, per il quale “solo l’evento della rottura formale qualifica e, solo a posteriori, la natura costituente (ma sarebbe meglio dire *precostituente*) del processo”; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, 43 ss. *Contra* si veda, invece, A. CANTARO, *Costituzionalismo versus potere costituente?*, in *Dem. dir.*, 1995, 163 ss.; E. DE MARCO, *Riflessioni preliminari sul processo costituente europeo*, in P. Bilancia (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002, 35 che considera non necessariamente coincidenti, né tanto meno strumentali (l’uno all’altro) i due termini della questione, ragion per cui sebbene “non può attualmente parlarsi di una costituzione europea può tuttavia parlarsi e a ragione di un processo costituente europeo”.

Sul punto si veda anche I. PERNICE, *L'Unione costituzionale europea nella prospettiva della conferenza intergovernativa del 2000*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, 2002, 339 ss.; V. ATRIPALDI, *Verso un Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa*, in Id. – R. Miccù (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, cit., 29 per il quale “il potere costituente europeo appare concretizzato non in un unico atto, ma in un processo in continuo divenire che nasce da un *fatto catastrofico*, che ha determinato la fase costituente europea” (il secondo conflitto mondiale).

[95] W. OSWALT, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, cit., 13 Ad ammetterlo, fra gli altri, è anche S. CASSESE, *La costituzione europea: elogio della precarietà*, in ID, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 34 per il quale a differenza degli ordinamenti costituzionali degli ultimi due secoli “ispirati e talora persino fondati sulla divisione dei poteri ... l'Unione è ispirata al principio di condivisione dei poteri”; P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, 2007, 258 ss.

[96] Sul punto, ampiamente, G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 1068 ss.

[97] G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, cit., 177; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in ID., *Studi sui diritti in Europa*, cit., 16 per il quale obiettivo del Trattato era innanzitutto quello di realizzare “un'integrazione per via di razionalizzazione”. Sulle “ulteriori” implicazioni di tale approccio normativo si veda, anzitutto, J. HABERMAS, *Soltanto un sogno può salvare l'Europa*, cit., che persuasivamente rileva: il trattato costituzionale non era “un insieme trasparente di norme fondamentali, come ogni vera costituzione, ma piuttosto un testo che riprende e codifica tutto il groviglio dei trattati internazionali esistenti”. E conclude: “una costituzione illeggibile non può stimolare la fantasia”.

[98] M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, cit., 90.

[99] Y. MOULIER BOUTANG, *E pluribus multiplico, e pluribus, multitudo. Osservazioni nel disordine della futura costituzione*, in G. Bronzini - H. Friese - A. Negri – P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, cit., 102.

[100] A. NEGRI, *Il potere costituente*, cit., 23.

[101] M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, cit., 87.

[102] Basti soltanto pensare che la stesura della cd. costituzione europea era avvenuta, a ridosso della guerra irachena, in una delle fasi più drammatiche della recente storia mondiale. E, infatti, ciò che apparve, in quella circostanza, a dir poco paradossale è che quell'assise di uomini e di governi che, sulla questione bellica, avevano contribuito a lacerare l'Europa, a divedere le coscienze, ad alimentare le tensioni sul piano internazionale negli stessi giorni, nelle stesse stanze e con le stesse moventi abbiano potuto “pacatamente” procedere alla scrittura della Costituzione dell'Europa, seppure omettendo (in maniera alquanto “coerente”) ogni sorta di riferimento alla guerra e al perseguimento delle politiche di pace da parte dell'Europa nel mondo. Sul punto si veda, ampiamente, B. DE GIOVANNI, *Perché Europa e perché Costituzione*, cit., 14 che evidenzia con forza il “paradosso ... fra l'Europa lacerata dalla guerra e l'Europa che scrive la Costituzione negli stessi giorni, e per bocca degli stessi uomini”.

[103] Sul punto G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, cit., 12 che segnala la “anomala ... dimensione di questo testo, composto di ben 448 articoli (bisogna andare molto

lontano dall'Europa o molto indietro nel tempo per trovare documenti di valore costituzionale di analoga ampiezza)".

[104] G. AMATO, *L'importanza di essere convenzionali*, in *Aspenia*, 2003, 9.

[105] Sul punto, fra gli altri, B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., 172 e 175 per il quale sebbene "l'Europa è sul crinale del divenire ... quel divenire è stato messo in opera dagli Stati, da ciò che sta" e "in quell'unicum che sono i Trattati consolidati esiste l'unità del sistema".

[106] Parlare di Costituzione europea era quindi da molti ritenuto una forzatura semantica, se non addirittura un *non sense*. È il caso, in particolare, del *Conseil constitutionnel* francese che in una celebre decisione del 19 novembre 2004 a tale riguardo precisava: "tale denominazione non incide sull'esistenza della Costituzione francese e sulla sua collocazione al vertice dell'ordine giuridico", dal momento che le disposizioni della cd. Costituzione europea altro non sono che disposizioni di diritto internazionale, che presentano tutti "i caratteri di un trattato internazionale sottoscritto dagli Stati firmatari del trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea" (*Conseil constitutionnel, Decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004 sul "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"*, §§ 9 – 10).

[107] Sulle modalità di revisione della cd. costituzione europea si veda, fra i tanti, B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quad. cost.*, 2005, 39 ss.; G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della convenzione europea*, cit., 22 ss.; J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, cit., 53 ss.; G. DE MINICO, *Revisione e adozione del trattato: tra diritto internazionale e diritto costituzionale*, in A. Lucarelli – A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, cit., 431 ss.

[108] Sul punto, in particolare, A. NEGRI, *Strategie politiche per l'Europa. Europa necessaria, ma possibile* in H. FRIESE - A. NEGRI - P. WAGNER, *Europa politica*, cit., 277 per il quale un processo costituente europeo può avere successo, "solo se il progetto dell'Unione e quello di una *mobilitazione democratica* sono concomitanti e agiscono con forza dirompente a livello e nelle dimensioni dell'impero tutto intero".

[109] È questa l'interpretazione privilegiata, fra gli altri, anche da E. RESTA, *La Costituzione materiale*, in E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, cit., 70 ss.

[110] F. LANCHESTER, *La carta europea dei diritti fondamentali tra aspirazioni e realtà*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, cit., 73.

[111] D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., 364.

[112] J. HABERMAS, *Lo Stato-nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza*, in ID., *L'inclusione dell'altro*, cit., 127

[113] In questi senso si veda, in particolare, J. HABERMAS, *Inclusione: coinvolgere o assimilare? Sul rapporto di nazione, stato di diritto e democrazia*, in ID., *L'inclusione dell'altro*, cit., 141 ss. dove il filosofo tedesco nel tracciare le diverse declinazioni della forma nazione ammette che dopo la rivoluzione francese tale definizione di addice, innanzitutto, a quel popolo che "si istituisce giuridicamente come tale dandosi una costituzione democratica" (145).

[114] D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., 364. Su posizioni affini anche E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?* (1997), in *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Roma-Bari, 2007, 195 che a ragione evidenzia come "finché questo processo

di formazione di un popolo e una nazione di europei è in corso o è agli inizi, e quindi manca ancora all'Europa il *sense of belonging* è ozioso presentare progetti e costruzioni di una *costituzione democratica* dell'Europa”.

[115] J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Commento a Dieter Grimm*, cit., 172.

[116] E. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., 236.

[117] E. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo*, cit., 237

[118] A confondere i due termini della questione (nazione ed etnia, integrazione e sangue) è invece gran parte della pubblicistica italiana e in particolare S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, cit., 126-127 che dopo aver premesso che “l'Europa non è una nazione” ne delinea un modello prevalentemente schiacciato sul modello tedesco di “nazione razziale” a tal punto da ritenere che “la nazione si basa organicamente su una *sostanza* comune, consistente nella condivisione della lingua, dei costumi, della cultura, della forma di vita, della storia – nei casi più radicali, ma storicamente desueti, anche del *sangue*”; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 177 ss.; G. E. RUSCONI, *Allargamento e Costituzione europea*, cit., 35 che nel contestare il *no demos thesis* premette che “nell'Europa politica non c'è spazio per Stati etnici, neppure per etno-democrazie”; E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo. Unione Europea e nazioni*, Bari, 2001, 71 per il quale l'evocazione di un *demos* evoca necessariamente “l'ideologia dell'unità culturale” e della “omogeneità (pregiuridica) del popolo che ne costituisce il sostrato”.

[119] I. PERNICE - F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 54.

[120] Sul punto ampiamente E. BALIBAR, *Cultura e identità*, in *Problemi del socialismo*, 1991, 13 ss.

[121] Sul punto si veda, in particolare, E. BALIBAR, *La forma nazione: storia e ideologia*, in ID. - I. WALLERSTEIN, *Razza nazione classe. Le identità ambigue*, Roma, 1991, 14 che opportunamente evidenzia come “nessuna nazione moderna possiede una base *etnica* determinata, anche quando procede da una lotta di indipendenza nazionale”. E poi aggiunge: “Il popolo si costituisce a partire da diverse popolazioni sottomesse a una legge comune. Ma in ogni caso questo modello della sua unità deve *anticipare* questa costituzione: il processo di unificazione ... presuppone la costituzione di una forma ideologica *specificata*... Deve divenire una condizione a priori della comunicazione fra gli individui (i *cittadini*) e tra i gruppi sociali”.

[122] E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo*, cit., 74.

[123] Su questo impianto si fonda, altresì, il celebre volume di B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e fortuna dei nazionalismi* (1991), Roma, 2004, *passim*. Con espresso riferimento alla questione europea si veda, infine, l'interessante contributo di A. CAILLÈ - A. INSEL, *Per una Repubblica europea*, in *Dem. dir.*, 2004, 212 che nel ribadire il vincolo tra *pathos* e integrazione ammettono: “se noi vogliamo che l'Europa sia un giorno un'entità politica effettiva, bisogna che essa divenga dapprima una realtà affettiva e che i popoli che vorranno darle vita trovino la passione d'inventare in comune, a partire dalla loro eredità culturale condivisa, le forme di una politica rinnovata e praticabile nella dimensione della mondializzazione”.

[124] E. BALIBAR, *La forma nazione*, cit., 103.

[125] E. BALIBAR, *La forma nazione*, cit., 103.

[126] C. OFFE, *Esiste o può esistere una "società europea"?*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, cit., 101.

[127] I. PERNICE - F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, cit., 54. Su posizioni affini, fra gli altri, anche U. ALLEGRETTI, *Il senso di Europa nel progetto della Convenzione*, in *Dem. dir.*, 2004, 110 che a tale riguardo rileva come "l'Europa non è certo in sé un popolo, non ha una lingua unica né un'unica cultura omogenea, non è una nazione; è un insieme di popoli, con lingue culture nazionalità diverse. Tuttavia questi popoli condividono dei valori base, una civiltà dotata di elementi comuni, molto più di quanto non siano diversi".

[128] J. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il "Sonderweg" europeo*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 24.

[129] Sul potere costituente come potere di fatto si veda, in particolare, G. JELLINEK, *La dottrina generale dello stato* (1914), Milano, 1921, 604; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, 38 ss. Con riferimento alla letteratura italiana mi limito invece a segnalare i contributi di Santi ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), in Id., *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 30 ss.; F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 1675; G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova 1998, 233 ss.; A. NEGRI, *Il potere costituente*, cit., 23, che definisce "stolta" la pretesa di "regolare giuridicamente il potere costituente". Sul potere costituente come potere legale si veda, invece, fra i tanti, N. MATEUCCI, *La Costituzione americana e il moderno costituzionalismo*, in *Il Mulino*, 1987, 892, per il quale "tutto il processo costituente è regolato dal diritto"; A. CANTARO, *Costituzionalismo versus potere costituente?*, cit., 163, che utilizza l'espressione "potere legislativo costituente" al fine di distinguerlo dal "potere legislativo ordinario".

[130] Sul punto, in particolare, A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 247, secondo il quale "il voto popolare diretto nell'esercizio del potere costituente va valutato [...] sul versante della legittimazione". E precisa: "il ricorso al referendum o all'intervento diretto del voto popolare nel processo costituente ha ... un significato duplice, anche se non sempre concorrente in concreto: 1) conferire una formalizzazione al processo costituente, vale a dire un aspetto di legalità; 2) colmare l'eventuale deficit di legittimazione democratica delle decisioni *costituenti* impostesi in via di fatto ovvero approvate da organi della cui attuale rispondenza alla reale volontà popolare è possibile dubitare, quanto meno in relazione allo speciale ruolo *costituente* assunto o in via di assunzione".

[131] Discostandoci, su questo punto, dalla posizione crisafulliana (V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 105 ss.) e dalla sua teoria della "doppia sovranità" (quella "costituente" che il popolo esprimerebbe nel momento in cui elegge una Assemblea costituente o approva una Costituzione e quella "costituita" espressa nelle carte costituzionali e, in quanto, tale "svolgentesi ... nell'ambito dell'ordinamento costituzionale positivo"), si è indotti a ritenere che l'intervento popolare non abbia mai forza costituente e che di conseguenza non sia possibile in nessun caso parlare di sovranità popolare in senso politico. Nei moderni ordinamenti la sovranità popolare nasce come sovranità giuridica. I limiti e i caratteri con i quali essa si manifesta sono fissati, sul piano formale, da norme. La sovranità popolare, in altre parole, nasce e si manifesta come sovranità delimitata da atti normativi adoperati (a tale specifico fine) dal potere costituente e una volta esauritosi questo processo (costituente) dalle disposizioni costituzionali vigenti. Ne consegue che a circoscrivere la portata dell'intervento popolare (sul piano sostanziale e formale) è lo stesso potere costituente. Dalla volontà popolare quest'ultimo fa tuttavia derivare la sua effettività e la sua stessa esistenza. E ciò avviene perché – come evidenziato efficacemente da Negri –

“il potere costituente, volendo il diritto e la Costituzione, non vuole altro che la regolazione, quindi l'autolimitazione della propria forza”. Il popolo riconoscendosi, in altre parole, nella strategia costituente la considera esistente, ne legittima le finalità e ne rende *valido* il disegno, trasformandolo *definitivamente* da “progetto” costituente in Costituzione. Il ricorso alla sovranità (popolare) si presenta, in definitiva, da questo punto di vista come “fissazione del potere costituente, quindi come il termine di esso, come esaurimento della libertà di cui esso è portatore ... di conseguenza il concetto di sovranità e quello di potere costituente rappresentano un'assoluta contraddizione” (A. NEGRI, *Il potere costituente*, cit., 37). Sul punto si veda anche G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, cit., 43, secondo il quale, prima della legittimazione popolare “non c'è nessun esercizio di potere costituente. Prima di questo momento non c'è alcuna costituzione”. *Contra* si veda, invece, l'opinione di A. CANTARO, *Costituzionalismo versus potere costituente?*, cit., 163, che ribaltando tale impostazione ritiene, invece, che entrambi i poteri (costituente e costituito) siano “istituiti dal *demos*, che qualche volta si manifesta solennemente nella forma di volontà costituente e periodicamente invece come volontà del corpo elettorale per la scelta dei rappresentanti politici e dei governanti”.

[132] G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, cit., 181.

[133] M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, cit., 81.

[134] Così L. FERRAJOLI, *Dalla Carta dei diritti alla formazione della sfera pubblica europea*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, cit., 86-87.

[135] L'espressione è di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005, 3.

[136] In questo senso, fra i tanti, E. RESTA, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, cit., 169 ss.; L. FERRAJOLI, *Dalla Carta dei diritti alla formazione della sfera pubblica europea*, cit., 86-87; E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo*, cit., 71; S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come “potere costituente”*, Milano, 2002, 65 ss.

[137] Sul punto mi sia consentito il rinvio a C. DE FIORES, *Uso e abuso del popolo sovrano nella vicenda costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Dem. dir.*, 11 ss.

[138] A. CAILLÈ – A. INSEL, *Per una Repubblica europea*, cit., 210.

[139] BverfGE, 89, 155 (186), pubblicata su *Giur. Cost.*, 1994, 677 ss.

[140] G. BRONZINI, *La costituzione europea e il suo modello sociale: una sfida per il vecchio continente*, in *Dem. dir.*, 2004, 174. Su posizioni non dissimili, fra i tanti, anche G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, Napoli, 1999, 45 ss.; R. MICCÙ, *Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in V. Atripaldi – Id (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, cit., 64 che evidenzia il carattere “ambiguo”, “statocentrico e difensivo” della sentenza-Maastricht; B. BRYDE, *Die Bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, in *Staatswissenschaft und Staatpraxis*, 5, 1994, 305-306.

[141] T. MANN, *La Germania e i tedeschi* (1945), Roma, 1995, 42-43.

[142] Sul punto rinvio alla celebre lezione di E. RENAN, *Che cos'è una nazione?* (1888), Roma, 10 che,

a tale riguardo, scrive: “la considerazione etnica non ha ... avuto alcun ruolo nella costituzione delle nazioni moderne... La verità è che non esiste la razza pura e che basare la politica sull’analisi etnica significa fondarla su una chimera”.

[143] B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 108.

[144] E. BALIBAR, *Una cittadinanza senza comunità?*, in ID., *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma, 2004, 99.

[145] E. BALIBAR, *Homo nationalis. Annotazioni antropologiche sulla forma nazione*, in ID., *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere lo Stato il popolo*, cit., 58.

[146] E. BALIBAR, *Dalle frontiere dell’Europa*, in ID., *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere lo Stato il popolo*, 25-26.

[147] Sul punto si veda U. MORELLI, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, cit., 72 che opportunamente rileva come “sviluppare l’identità europea non significa negare quella nazionale, ma soltanto la sua esclusività , cioè la pretesa che il lealismo dei cittadini sia volto in maniera esclusiva verso la nazione”.

[148] In questo senso persuasivamente G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., 76 che rivendica il bisogno di definire “un modello identitario europeo, entro cui far riconoscere e far maturare il soggetto *popolo europeo*”, perché è “proprio intorno alla capacità di fornire identità, e alla correlata capacità di integrazione che si giocherebbe la partita decisiva”. Sul punto, si veda altresì V. ATRIPALDI, *Verso un Trattato che stabilisce una Costituzione per l’Europa*, cit., 19 ss.; B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 137 che scrive: “chi stacca la costruzione di una democrazia postnazionale europea dallo Stato-nazione – e la posizione di Habermas conduce verso questo esito – commette un errore, una svista”, perché “non basta, come infine pensa Habermas, staccare lo Stato dalla nazione e immaginare il riscatto dello Stato finalmente liberato dal piombo che ha tenuto il suo logos alla violenza e alla potenza. Questa soluzione è intellettualistica e ricorda la rivoluzione compiuta nel proprio studiolo”.

[149] A tale riguardo nel Preambolo del Trattato costituzionale in termini alquanto eloquenti si leggeva: “persuasi che i popoli d’Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e uniti in modo sempre più stretto a forgiare il loro comune destino ...”. L’interpretazione della nazione come comunità di destino era particolarmente diffusa nella cultura liberale ottocentesca e la si riscontra in particolar modo nell’opera di J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), 1997, 217 dove essa viene ripetutamente evocata non solo per indicare i “comuni vincoli” culturali e geografici o i “comuni sentimenti” di vicinanza che segnano fatalmente il modo di *essere* di una nazione, ma innanzitutto “l’identità del destino politico” e “la presenza di una co-mune storia nazionale”.

[150] E tutto ciò nella più scrupolosa osservanza dei contenuti del *Mandato della Conferenza intergovernativa del 2007* (sul punto J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 24 ss).

[151] J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 96

[152] In questo senso, in particolare, G. TERRAULT, *Les métamorphoses de la construction européenne*, cit., 143 ss.

[153] A. CAILLÈ – A. INSEL, *Per una Repubblica europea*, cit., 211

[154] N. KLEIN, *Recinti e finestre. Dispacchi dalle prime linee del dibattito sulla globalizzazione*, Milano, 2002, 31.

[155] Sul punto rinvio a C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, Torino, 2005, 39 ss.

[156] M. WALZER, *Che cosa significa essere americani* (1992), Venezia, 2001, 10-11 che aggiunge: “tutti gli immigrati diventano cittadini e, in questo senso molto importate, *americani*. Gli Stati Uniti sono una nazione politica di nazionalità culturali. La cittadinanza è autonoma da ogni sorta di particolarismo, dal punto di vista nazionale, etnico, razziale, religioso ... e anche se gli individui saranno divisi (*hyphenated* ‘col trattino’), la nazione di nazionalità, l’unione sociale di unioni sociali rimarrà”.

[157] A differenza di quanto già in passato sostenuto da una certa dottrina, a nostro modo di vedere, non pare assolutamente credibile che la moneta possa divenire nel “breve o medio periodo” (ma – a nostro giudizio - nemmeno in quello lungo!) un principio di “rilocalizzazione identitaria” e di “crescente coesione” fra i cittadini europei. Così come non pochi sono i dubbi circa la capacità dell’euro di “agire realmente da cemento di appartenenza”, a tal punto da essere elevato a supremo “elemento di cittadinanza europea nella misura in cui tra i nuovi diritti vi sia anche quello alla stabilità monetaria” (così come ritenuto da M.L. MANISCALCO, *L’euro: un nuovo spazio di cittadinanza*, in *La cittadinanza europea*, 2002, 133-136). Su posizioni affini anche S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, cit., 66 che retoricamente si chiede “abbiamo già una moneta senza stato: è davvero impensabile che la costruzione europea possa procedere senza dover necessariamente incontrare la forma stato?”.

[158] D. ROUSSEAU, *Diritti costituzionali e spazio pubblico europeo*, in Fondazione Basso (a cura della), *Sfera pubblica e costituzione europea*, cit., 59.

[159] P. LEON, *Stato, mercato e collettività*, Torino, 2007, 200. Su posizioni affini U. MORELLI, *La Costituzione europea*, cit., 77 che, a tale riguardo, evidenzia che se la moneta unica fosse realmente uno straordinario fattore di integrazione politica ciò vorrebbe allora dire che “la creazione dell’euro ha posto il problema dello Stato europeo” e che la stesura di una vera e propria Costituzione europea dovrebbe quindi oramai ritenersi imminente. Sappiamo invece che così non è e che nessuna costituzione europea è, al momento, dietro l’angolo.

[160] E. MORIN, *Pensare l’Europa*, Milano, 1988, 34 ss.

[161] Sul punto, in particolare, L. M. FRIDMAN, *La società orizzontale*, Bologna, 2002, 20 che rigorosamente evidenzia come tutte “le variazioni nelle concezioni di identità si riflettono inevitabilmente nel diritto e inevitabilmente modellano il diritto”. E con specifico riferimento alla dottrina giuridica anche M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., 74 che a ragione evidenzia come il “problema dell’Europa è proprio quella della sua identità politica senza europei”.

[162] In questo senso, fra gli altri, E. RESTA, *Demos, ethnos. Sull’identità dell’Europa*, cit., 173 che sottolinea ripetutamente come la questione identitaria abbia avuto, in passato, “la sua più nota rappresentazione teorica in Carl Schmitt”.

[163] E. BÖCKENFÖRDE, *La nazione. Identità nella differenza* (1995), in *Diritto e secolarizzazione*, cit., 160. Sul punto si veda, altresì, con riferimento alla letteratura italiana, P. BARCELLONA, *Europa e globalizzazione/ libertà e legami*, in V. Atripaldi – R. Miccù (a cura di), *L’omogeneità costituzionale nell’Unione Europea*, cit., 435 che vede nella “nazione europea, come la intendeva Lefebvre, una originale coesistenza di figure diverse” (437), “lo spazio di una cultura aperta, non chiusa, non legata a una rigidità territoriale o a una difesa parossistica dell’etnia o della razza”, “il contenitore simbolico di

una molteplicità di risposte” (436). Sul punto anche A. CANTARO, *Europa sovrana*, cit., 39, che con argomentazioni affini rivendica il bisogno di “applicare il principio di nazionalità all’Europa, fare dell’Europa una nazione”. Contro una siffatta prospettiva si pone, invece, in particolare P. SERRA, *Ontologia di Europa. Considerazioni sul paradigma dell’Europa-Nazione*, in *Dem. dir.*, 2003, 36 ss.

[164] Il filosofo francese reputa, infatti, la dimensione identitaria prevaricatrice e intrinsecamente violenta, perché imperniata sui “meccanismi tipici dell’identità nazionale”, sulla brutalità delle frontiere, sulla dissoluzione di ogni forma di pluralismo politico, sociale e culturale (E. BALIBAR, *Dalle frontiere dell’Europa*, cit., 35). Per una sistematica e articolata lettura del contributo filosofico di Balibar sulla questione europea si veda P. SERRA, *Europa e mondo. Temi per un pensiero politico europeo*, Roma, 2004, 84 ss.

[165] E. BALIBAR, *Prolegomeni alla sovranità*, in ID., *Noi cittadini d’Europa?*, cit., 166.

[166] In questo senso B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., che dopo aver evidenziato il “ruolo decisivo” svolto da Kelsen nel corso del Novecento “per aver tolto la dimora della sovranità dal recinto della politica e averla trascinata nel cerchio del normativismo” (145) non esita a definire il celebre giurista praghese “il vero interprete del cammino dell’Unione europea” (152).

[167] C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 21.

[168] H. HELLER, *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale* (1927), in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, 1987, 117.

[169] Come definito criticamente B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 166.

[170] A. NEGRI, *La mediazione evanescente* (2003), in ID., *L’Europa e l’Impero. Riflessioni sul processo costituente*, Roma, 2003, 143.

[171] B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 156.

[172] Tendenze, queste, che hanno tutte, in vario modo e con diversa intensità, contribuito ad alimentare la forza dell’*antisovrano*: una sorta di potere egemone che impostosi nello scenario globale “si arroga un potere senza averne il legittimo titolo, senza averne investitura democratica” (M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, 1998, 794).

[173] Inteso, ancora una volta, alla maniera di M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., 785 ss.

[174] U. MORELLI, *La Costituzione europea*, cit., 73 per il quale “l’assenza di sovranità significa anarchia, disordine, prevalenza del più forte, fine della certezza del diritto”.

[175] Appare in ragione di ciò francamente eccessiva l’enfasi con la quale J. HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., 116 arriva a riconoscere al “principio noto con il nome di *comitologia* ... il merito di aver messo in moto una politica deliberativa produttrice di legittimità”. Sul punto criticamente A. CAILLÈ - A. INSEL, *Per una Repubblica europea*, cit., 210 che diffidano che “una commissione di funzionari illuminati” sia *ex se* “sufficiente ad assicurare la *governance* corretta proceduralmente d’una società europea senza popolo, senza comunità e senza cittadini”.

[176] E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l’Europa?*, cit., 193.

[177] P. BARCELLONA, *Il suicidio dell'Europa*, Bari, 2005, 17.

[178] E. RESTA, Demos, ethnos. *Sull'identità dell'Europa*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, cit., 169 ss.

[179] Sul punto, fra gli altri, il bel volume di A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2003, che giustamente evidenzia come il persistente “appello ai diritti fondamentali, nonostante il suo forte impatto emotivo, rischia di minare alle radici il principio della sovranità popolare, vale a dire, sul piano normativo, la fonte di legittimazione del diritto moderno e, sul piano storico, la fonte eminente dei diritti fondamentali medesimi” (IX); e, da ultimo, P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, cit., 204 per il quale “solo se si identifica la costituzione come strumento di garanzia dei diritti fondamentali, relegando alla pura empiria *l'instrument of government*, la macchina del governo (come per altro tende a fare quel filone del liberalismo contemporaneo che si fregia dell'appellativo di *costituzionale*) si può essere indotti a dare credito alla prospettiva del *costituzionalismo oltre lo Stato*”.

[180] Sul punto rinvio alle celebri pagine di H. ARENDT, *Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani*, in *Le origini del totalitarismo* (1951), Milano, 1997, 413 ss. E, da ultimo, allo stimolante contributo di P. BARCELLONA, *Europa e globalizzazione/ libertà e legami*, cit., 429-430 che scrive: “se la società è democratica, i diritti si possono garantire nella democrazia, se sono separati dalla politica e visti, anzi, come impolitici diventano uno strumento nelle mani di un potere arbitrario ... di fatto i diritti umani sono usati adesso come strumento di spolticizzazione della società”.

[181] P. CIARLO, *Il costituzionalismo appannato*, in *Dem. dir.*, 2001, 62.

[182] Sul punto persuasivamente E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 181 che evidenzia il carattere funzionale dell'originario assetto delle libertà, rilevando altresì a tale riguardo come sarà proprio “la piena espansione di queste quattro libertà ... a sprigionare una società industriale capitalistica e intensamente competitiva, non più soggetta all'intervento dello Stato sociale”

[183] Sul punto A. BURLOT – V.E. PARSI, *Il “racconto” della cittadinanza europea nella carta dei diritti fondamentali*, in V.E. Parsi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, cit., 106 per i quali la Carta risponderebbe innanzitutto a “un mandato comunicativo” in quanto protesa fondamentalmente a dare “maggiore visibilità e rendere più espliciti ai cittadini dell'Unione i diritti fondamentali di cui già godono a livello europeo, ovvero di *dire loro meglio e in modo più efficace qualcosa che già hanno*”.

[184] Sul punto l'ampia ed esaustiva ricostruzione critica G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit, 53 ss.; ; M. LUCIANI, *L'incerta natura della Carta dei diritti*, cit., 341 ss.; U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, cit., 205 ss.; G. FERRARA, *La Carta europea dei diritti. Da Weimar a Maastricht*, cit., 24 ss.

[185] Sul punto persuasivamente P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella “costituzione europea”*, in A.I.C. (a cura dell'), *La Costituzione europea*, Padova, 2000, 171 che, a ragione, evidenzia come nell'ordinamento europeo “la libertà di mercato ha una portata che trascende la sfera economica, una naturale attitudine espansiva come elemento pervasivo dell'ordine sociale”.

[186] G. TERRAULT, *Les métamorphoses de la construction européenne*, cit., 59.

[187] Sul punto criticamente S. RODOTÀ, *L'Ue e la Carta dei diritti*, in *La Repubblica*, 4 luglio 2007 che denuncia lo “spocchioso” atteggiamento del governo britannico che con il suo chiamarsi fuori dall'applicazione della Carta riafferma ancora una volta la sua “tenace volontà isolazionista, ma

soprattutto [la sua] incomprendimento culturale di che cosa significhi oggi, nel mondo, l'esistenza di una grande e comune area sovranazionale dov'è più intensa la tutela delle libertà e dei diritti”.

[188] La Carta dei diritti di Nizza del 2000 continua a costituire un corpo separato dai Trattati. Ad essa il Trattato di Lisbona si è tuttavia espressamente richiamato introducendo ai fini della sua applicazione una sorta di “cross reference”. Il nuovo art. 6, primo comma, del TUE modificato prevede, ora, che “l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000, adattata [il 13 dicembre 2007], che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati”. Sul punto S. RODOTÀ, *L'Europa dei diritti*, in *La Repubblica*, 12 dicembre 2007.

[189] Cfr. H. ARENDT, *Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani*, cit. 418-419 per la quale l'eventuale scissione tra Stato e diritti non può essere in alcun modo interpretata come una salutare conquista di civiltà, ma semmai come il sintomo di una pericolosa regressione della dimensione umana, perché “l'individuo che ha perso il suo posto in una comunità politica” rischia di uscire fuori dai “confini della umanità”.

[190] Cfr., in particolare, G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, cit., 806 ss.; M. LUCIANI, *La rappresentanza politica dell'Unione*, cit., 104 ss.

[191] I. PERNICE - F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, cit., 57. Su posizioni affini anche J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, cit., passim; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, cit., 418 ss.; S. CASSESE, *La costituzione europea: elogio della precarietà*, cit., 34 ss.

[192] V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale* (1899), Firenze, 1905, 58, per il quale “la sovranità non ha bisogno di giustificazione; essa è l'espressione di un fatto naturale e necessario”.

[193] V.E. ORLANDO, *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, 20-21.

[194] Sui diritti come “riflesso del potere statale stesso” cfr. C.F. von GERBER, *Diritto pubblico* (1865), Milano, 1971, 131-133. Una tesi questa ampiamente sviluppata da G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (1892), Milano, 1912, 215 ss. che individua il fondamento dei diritti nell'autobbligazione da parte dello Stato e da S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Primo Trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano 1900, 109 ss. che parla invece di “autolimitazione”.

[195] M. FIORAVANTI – S. MANNONI, *Il “modello costituzionale” europeo: tradizioni e prospettive*, cit., 3.

[196] Per una sistematica ricostruzione di queste posizioni si veda, in particolare, F. PETRANGELI, *La “questione democratica” nel processo di riforma dell'Unione Europea*, in G. Bronzini - H. Friese - A. Negri – P. Wagner (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, cit., 143 ss.

[197] F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1995, 55.

[198] J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 119.

E da ultimo anche C. GALLI, *Europa e democrazia*, in E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, cit., 95-96 per il quale “la vicenda della democrazia si è storicamente sviluppata all'ombra dello Stato, all'interno della sua vicenda. Il *demos* è stato attivo, ha conquistato l'autogoverno, ha manifestato la propria potenza, passando attraverso le istituzioni dello Stato; anzi, ne è stato catturato,

e in realtà è esistito soltanto in forma rappresentata”

[199] Sull’atteggiamento di preconcetta “contrarietà” e “intonazione negativa” con cui viene affrontata la questione dello Stato in ambito europeo si è soffermato, in particolare, G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, cit., 178.

[200] Così I. PERNICE - F. MAYER, *La Costituzione integrata dell’Europa*, cit., 59.

[201] In questo senso J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La souveraineté de l’Etat et l’Union européenne*, in R. Drago – A. Brunois (a cura di), *Souveraineté de l’Etat et interventions internationales*, Paris, 48 ss.; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002, 34 ss.; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2003, 576 ss.; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenza e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 75 ss.; J.-P. FITOUSSI, *L’ambizione di un nuovo contratto sociale*, in G. Vacca (a cura di), *L’unità dell’Europa*, Roma, 2003, 77 per il quale in Europa “la sovranità è oggi condivisa: metà europea, metà nazionale o se si preferisce né veramente europea, né veramente nazionale”. Sul punto criticamente A. CARRINO, *Oltre l’Occidente. Critica della costituzione europea*, cit., 88 che, a ragione, evidenzia come “l’idea di una sovranità condivisa funziona soltanto fino ad un certo punto, fino a quando cioè, la sovranità non è veramente in gioco”.

[202] B. DE GIOVANNI, *L’ambigua potenza dell’Europa*, cit., 179.

[203] A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2002, 71.

[204] A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 54.

[205] A. BOGDANDY - N. NETTESHEIN, *Ex Pluribus unum: Fusion of the European Communities in to the European Union*, in *Eur. Law Journ.*, 1996, 267.

[206] J. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il “Sonderweg” europeo*, cit., 42

[207] G. MAJONE, *Europe’s “Democratic Deficit”: the Questions of Standards*, in *Eur. Law Journ.*, 1998, 5.

[208] N. MacCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, Bologna, 2003, passim.

[209] S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l’Unione Europea?*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, cit., 55.

[210] F. SCHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 13

[211] G. DELLA CANANEA, *L’Unione Europea*, cit., passim.

[212] J. SCHMIERER, *Un’Europa politica allargata nel mondo globalizzato*, in H. FRIESE - A. NEGRI - P. WAGNER, *Europa politica*, cit., 272.

[213] Sulla possibilità di considerare l’ordinamento comunitario non in termini costituzionali ma come “ordinamento giuridico, ancorché finalisticamente delimitato e quindi parziale” si veda, in particolare, A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, cit., 618.

[214] G. AMATO, *L’originalità istituzionale dell’Unione Europea*, cit., 82 per il quale a tutt’oggi

l'ordinamento comunitario si presenta ai nostri occhi come "un UFO, un *unidentified object*, la cui natura non è accertabile e che tuttavia vola".

[215] L'espressione di Jacques Delors è riportata da Z. BAUMANN, *L'Europa è un'avventura*, Roma-Bari, 2006, 139.

[216] G. E. RUSCONI, *La politica di Karlsruhe. Democrazia costituzionale e integrazione europea*, in *Il Mulino*, 1997, 225. Su posizioni affini, da ultimo, P. ROSSI, *L'identità dell'Europa*, Bologna, 2007, 168 che scrive: "all'Unione Europea è mancato finora il legame rappresentato dall'appartenenza a una comunità statale, del tipo di quello che stava a base dello stato nazionale. Le è mancato, nonostante i tentativi in questo senso, un sistema di governo comune e anche un sistema giuridico comune".

[217] U. MORELLI, *La Costituzione europea*, cit., 72.

[218] U. MORELLI, *La Costituzione europea*, cit., 72. Di qui l'esigenza insopprimibile - posta efficacemente in evidenza da P. SERRA, *La questione dello Stato. Elementi per una teoria antiperfettista di Europa*, in *Dem. dir.*, 2005, 257-262 - di provare sin da oggi a connettere la dimensione europea con la dimensione statale che torna finalmente "ad essere il luogo della forza, della democrazia ed anche della *legittimità*". E questo perché "la tesi dell'estinzione dello Stato non ha retto alla prova dello sviluppo reale. Anzi! È proprio l'entrata nel *tempo storico europeo* che ha rimesso al centro il tema dello Stato (in quanto *Stato europeo* o parte di quella *società di stati* che è l'Unione Europea), il quale, proprio in quanto *sovrano*, ritorna come elemento costitutivo della nuova forma politica europea".

[219] B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., 195.

[220] Sul punto mi limito a rinviare al volume, per molti versi, pionieristico di M. CAPURSO, *La repubblica europea. La crisi dello Stato nazionale nell'esperienza giuridica di un ventennio (1958-1978)*, Milano, 1979.

[221] In questo senso M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000. E, da ultimo, fra i tanti anche P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, 255 secondo il quale sarebbero stati innanzitutto i poteri globali ad aver reso lo Stato "sempre più incapace di ordinare giuridicamente la società".

[222] In questo senso, in particolare, G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 657 ss.; J.-P. FITOUSSI, *L'ambizione di un nuovo contratto sociale*, cit., 72 che dopo aver evidenziato "la dimensione ideologica della globalizzazione" precisa: "ciò che genera le sofferenze sociali non è la globalizzazione in quanto tale, ma il ritorno ad una logica di pseudo-impotenza degli Stati sotto il pretesto della tutela dei mercati".

[223] Sul punto G. FERRARA, *Il ritorno del Leviatano*, in *La rivista del manifesto*, gennaio 2002, 22 ss.; A. DAL LAGO, *Polizia globale. Guerra e conflitti dopo l'11 settembre*, Verona, 2005. E da ultimo l'esautiva ricostruzione di L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni*, Napoli, 2007, 178 ss.

[224] Sulla dimensione luhmanniana della Costituzione rinvio al bel saggio di F. BELVISI, *Un fondamento delle costituzioni democratiche contemporanee? Ovvero: per una costituzione senza fondamento*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, 1997, 231 ss.

[225] U. MORELLI, *La Costituzione europea*, cit., 74.

[226] Per una critica di segno opposto del “mito del deficit democratico”, in quanto effimero sul piano politico, “inconsistente in sede scientifica ed inidoneo a servire da base per la riforma delle istituzioni vigenti” si veda G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea*, cit., 109. Su posizioni affini anche F. PETRANGELI, *La “questione democratica” nel processo di riforma dell'Unione Europea*, cit., 143 per il quale il costante richiamo alla nozione di “deficit democratico” nasconde “un errore di prospettiva”, quello che induce gran parte degli osservatori a “confrontare l'inconfrontabile, cioè di valutare il sistema della decisione politica dell'Unione con le forme di governo tipiche delle esperienze nazionali”. Per poi giungere su queste basi alla conclusione che “il sistema politico comunitario ... non è abbastanza democratico”.

[227] Sulla problematiche connesse al cd. deficit di democrazia si veda, soprattutto, la letteratura francese degli anni novanta. E in particolare D. SCHNAPPER, *Nation et démocratie*, in *La Pensée politique*, 1995, 3 ss.; L. COHEN-TAUGI, *L'Europe en danger*, Paris, 1992; B. FARAGO, *Le déficit politique de l'Europe*, in *Le Débat*, 1995, 87; P. THIBAUD, *Discussion sur l'Europe*, Paris, 1992.

[228] È questa la lettura che ne è stata fornita in particolare da R. DAHRENDORF, *La democrazia in Europa*, Bari, 1992, 9 ss.; G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, cit., 21 ss.

[229] In questo senso anche A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi “costituzionali” europei*, cit., 185 che a ragione evidenzia come attualmente vi sia “un deficit genetico alla base dei diritti sociali e del diritto sociale europeo che risente dell'incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere”.

[230] E. HOSBAWM, *Intervista sul nuovo secolo*, Roma-Bari, 1999, 45. Su posizioni affini P. GRAF KIELMANSEGG, *Integration und Demokratie*, in AA.VV., *Europäische Integration*, Opladen, 1996, 47 ss.; E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 177 per il quale “la partecipazione democratica dei cittadini, come pure l'effettivo controllo democratico, non erano vere e proprie componenti di questo sistema, ma rimanevano indietro, in una posizione alquanto marginale”. Sul punto si veda altresì F. ARMAO, *L'Europa alla prova dello State-building: il caso della sicurezza comune*, in V.E. Parsi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, cit., 187 che a ragione evidenzia come, già a partire dalle sue origini, la costruzione della comunità europea ha costantemente assunto come “base di sviluppo” la teoria funzionalista di Monnet. Un teoria non solo sprovvista “totalmente di una teoria politica organica”, ma che anzi derivava tutta “la propria forza proprio dal fatto di ignorare intenzionalmente il problema dell'integrazione politica europea”.

Punto di svolta in questa direzione - all'indomani del fallimento della CED – fu la Conferenza di Messina del giugno 1955, a conclusione della quale “il risultato maggiore ..., dopo la constatazione che la via economica per l'integrazione europea si era dimostrata positivamente praticabile e quella dell'unione politica non aveva consentito invece di raggiungere il risultato sperato, fu la considerazione della necessità di riprendere ordinatamente il piano di Monnet procedendo ad integrare altri settori economici, oltre quello carosiderurgico (trasporti, energia ecc.), e definendo così le basi di un più generalizzato mercato comune europeo” (G.P. ORSELLO, *L'Unione Europea*, Roma, 2003, 28).

[231] B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, cit., 166.

[232] Con riferimento, in particolare, alle tendenze del voto nelle elezioni europee si veda, da ultimo, G. NEVOLA, *Democrazia, Costituzione, Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Novara, 2007, 61-62 che opportunamente rileva come “le elezioni per il Parlamento europeo sono di fatto elezioni politiche nazionali di secondo ordine ... un voto a *bassa portata* (ossia *conta poco*), vista la debolezza politica dell'istituzione che esso va a formare ... i cittadini *europei* non sono coinvolti in un processo politico-elettorale effettivamente *europeo*”.

[233] V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit., 49.

[234] Sul punto esaustivamente J. BLONDEL - R. SINNOT - P. SVENSSON, *People and Parliament in the European Union*, Oxford, 1998; E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 194 che intravede la causa della debolezza del Parlamento europeo nel fatto che “il Parlamento europeo non può rappresentare ciò che non c'è: il popolo europeo e non può riprodurre ciò che (ancora) non esiste, una sfera pubblica politica europea, che si formi al di là dei confini nazionali circa le questioni decisive della politica europea”.

[235] Sul punto D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., 358; V.E. PARSI, *La costituzione come mappa: sovranità e cittadinanza tra risorse nomadi e diritti stanziati*, in L. Ornaghi (a cura di), *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, 2000, 180 che convincentemente rileva come “l'inesistenza di un sistema di partiti realmente continentale e l'esiguità di gruppi e movimenti civili europei rendono difficile che si sviluppi quella rete di intermediari, tra istituzioni pubbliche e società civile, di cui costituzioni e democrazia hanno bisogno per funzionare”.; G. RIZZONI, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), che pone in evidenza come nonostante alcuni significativi tentativi di dotare l'Unione Europea di un sistema dei partiti, “il sistema comunitario sulla democratizzazione dell'Unione sembra prescindere totalmente dal ruolo dei partiti”. Per una più ottimistica considerazione del ruolo dei partiti nell'ordinamento europeo si veda, invece, F. PETRANGELI, *I partiti politici europei nel cantiere delle riforme costituzionali dell'Unione*, in P. Bilancia (a cura di), *Il processo costituente europeo*, cit., 139 ss. Per una sistematica ricostruzione su questo punto rinvio, da ultimo, alla ricerca svolta da S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, 2001.

[236] Sul punto in particolare F. CERUTTI, *Introduzione*, in Id. – D. D'Andrea (a cura di), *Identità e conflitti. Etnie nazioni federazioni*, Milano, 2000, 9 ss. La questione dell'identità rimanda, in altre parole, all'esistenza dei tratti distintivi e delle istanze vitali di una comunità. Tratti e istanze che sono stati tramandati dal passato e ai quali l'attuale generazione non solo non vuole rinunciare, ma che intende addirittura tramandare ai propri figli. Sono questi gli ingredienti che fanno di una moltitudine di persone, un popolo, una comunità di destino, una coscienza. Ecco, quindi, perché i tratti e le istanze identitarie dell'Europa non andrebbero di conseguenza rintracciate solo nelle sue presunte mitiche origini, ma piuttosto nel suo presente e, in un certo senso, anche nel suo futuro dal momento che l'Europa rappresenta ancora per molti aspetti una identità “ancora da costruire” (C. GALLI, *L'Europa come spazio politico*, cit., 44). Sul problema dell'identità storica dell'Europa si veda da ultimo P. ROSSI, *L'identità dell'Europa*, Bologna, 2007, 168; G. REALE, *Radici culturali e spirituali dell'Europa*, Milano, 2003; B. DE GIOVANNI, *La filosofia e l'Europa moderna*, Bologna, 2004; F. HARTOG, *Fondamenti greci dell'idea d'Europa*, in L. Canfora (a cura di), *Idee di Europa. Attualità e fragilità di un progetto antico*, Bari, 1997, 17 ss.; AA.VV., *Le radici giudaico-cristiane nella Costituzione europea*, Soveria Mannelli, 2004.

[237] F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa* (1961), Roma-Bari, 2007, 23.

[238] P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale europeo*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, cit., 61-62.

[239] Sul punto mi limito a segnalare il bel volume di H. KAELBLE, *Verso una società europea. Storia sociale dell'Europa (1880-1980)*, Roma-Bari, 1990.

[240] B. AMOROSO, *Europa e nuove solidarietà*, in AA.VV., *Morire per Maastricht?*, Roma, 1996, 22. Sul punto efficacemente P. BARCELLONA, *Europa e globalizzazione/ libertà e legami*, cit., 436 che scrive: “L'Europa non può essere questo. Non l'Europa mercantile, economica, finanziaria in

competizione con gli Stati Uniti, ma la forza che può resistere alla globalizzazione in nome di una civiltà ... noi dobbiamo pensare alla politica in termini europei e non con la Carta dei diritti, ma con la dimensione del conflitto in cui saranno rappresentabili ancora le declinazioni, la nomenclatura dei ricchi e dei poveri, delle classi che comandano e quelle subordinate”.

[241] Z. BAUMANN, *L'Europa è un'avventura*, cit., 25.

[242] Z. BAUMANN, *L'Europa è un'avventura*, cit., 81.

[243] Z. BAUMANN, *L'Europa è un'avventura*, cit., 13.

[244] L'espressione è di P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, cit., 141.

[245] A tale riguardo appare opportuno altresì evidenziare che l'attuale art. 2 del Trattato di Lisbona nell'integrare il catalogo degli obiettivi dell'Unione ha espressamente introdotto, al comma 4, la seguente disposizione: “l'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro”.

[246] N. KLEIN, *Recinti e finestre*, cit., 16. Vi è, quindi, a nostro parere una evidente forzatura nel ritenere che “la posta in gioco” nel naufragato processo di costituzionalizzazione dell'Unione risiedesse nella possibilità di dare vita a “un *welfare state* di stampo continentale” in grado di recepire “la *ratio* egualitaria e solidaristica dei sistemi europei di protezione sociale del secondo dopoguerra” (G. BRONZINI, *La Carta dei diritti e il modello sociale europeo*, in F. Petrangeli (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa?*, cit, 41).

[247] P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, cit., 241. Sul punto si veda altresì la lucida ricostruzione di J.-P. FITOUSSI, *L'ambizione di un nuovo contratto sociale*, cit., 80 per il quale “la questione sociale rinvia, di fatto, a quella della sovranità, ossia alla costituzione dell'Europa”.

[248] Sul punto, ampiamente, G. GUARINO, *Verso l'Europa. Ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, 177 ss.

[249] E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 199.

[250] *Relazione* al Disegno di legge n. 1956 per la “Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona”, cit. 24.

[251] Il contenuto dell'ex art. 4 del precedente TCE che recepiva la celebre formula sulla “economia di mercato aperta e in libera concorrenza” è stato, infatti, assorbito dal nuovo art. 97-ter del Trattato sul funzionamento dell'Unione. A ciò si aggiunga altresì che al Trattato di Lisbona è stato anche allegato un “Protocollo sul mercato interno e la concorrenza” nel quale viene ribadita la centralità di “un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata”.

[252] Sulla commistione tra “economia sociale” ed “economia di mercato” e sulle sue conseguenze politiche e giuridiche rinvio a H. HOFMANN, *Introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, Roma-Bari, 2003, 211 ss.; , da ultimo, le persuasive argomentazioni di L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di costituzione*, cit., 187 per il quale la contraddittoria espressione *economia sociale di mercato* “non sposta il baricentro della questione, ma contiene in sé la pretesa di definire tanto sinteticamente quanto ambiguamente, i termini essenziali di un modello *sociale* europeo, a partire dalla condivisione implicita che l'idea che il mercato, attraverso la dinamica della concorrenza – che è dinamica formalmente strutturata e non certamente *naturale* – può assurgere a potere di formalizzazione sia dei criteri di azione dello Stato, sia dei criteri di organizzazione della società”.

[253] L'espressione è tratta dal titolo del libro di J. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, 2003.

[254] Sul punto, in particolare, gli stimolanti contributi contenuti in P. BARCELLONA - R. DE GIORGI - S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come sistema. Tesi sulla post-modernità*, Bari, 2003.

[255] Secondo il celebre insegnamento di ARISTOTELE, *Politica*, in *Opere*, IX, Roma-Bari, 1983, per il quale la politica è chiamata ad operare sul contingente, ossia "sulle cose che possono essere in modo diverso" (VI, 6, 1141 a-b, 350)

[256] Sull'*ordoliberalismus* della Scuola di Friburgo e sulle implicazioni politiche e teoriche di tale orientamento si rinvia al celebre volume di W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern, 1952.

[257] N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, 14. Sul punto si veda altresì l'ampia e nota elaborazione di J.R. COMMONS, *I fondamenti giuridici del capitalismo* (1924), Bologna, 1981. E più recentemente – con espresso riferimento ai processi di integrazione comunitaria – i contributi di S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, 286 che, a ragione, evidenzia come "il mercato aperto e libero è istituito dal diritto comunitario attraverso una decisione di sistema"; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, 59 ss.; W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 7 ss.; D.J. GERBER, *Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the "New" Europe*, in *Amer. Journ. Comp. Law*, 1994, 25 ss; M. EGAN, *Constructing a European Market*, Oxford, 2001, che definisce il mercato "un'entità politicamente istituita e socialmente gestita".

[258] L'espressione è di K. POLANY, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 1974, 178 che con riferimento al modello liberale ottocentesco persuasivamente rileva come non vi fosse "nulla di naturale nel *laissez-faire* del XIX secolo", già allora considerato una "religione secolare". E aggiunge: anche quel "*laissez-faire* fu attuato dallo Stato" per mezzo di "una deliberata azione da parte dello Stato".

[259] M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica*, in C. De Fiores (a cura di), *Lo stato della democrazia*, cit., 27.

[260] Z. BAUMANN, *L'Europa è un'avventura*, cit., 25-26.

[261] R. DAHERENDORF, *L'Europa unita ultima tappa*, cit.

[262] A. NEGRI, *Introduzione a L'Europa e l'Impero*, cit., 12-13.

[263] Sul punto, persuasivamente, G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, cit., 15 che individua il vulnus della costruzione europea e, in particolare, del Trattato costituzionale nella incoercibile tendenza delle istituzioni comunitarie a guardare *verso il passato*. Si ha, in altre parole, "l'impressione – scrive l'Autore – che ci si trovi davanti a un documento normativo che guarda molto al passato, razionalizzandolo e consolidandolo, ma è molto meno propenso a progettare il futuro, omettendo d'individuare i principi sui quali fondare una futura prospettiva politica europea. Ciò che sembra mancare insomma è proprio la capacità di fondazione di un'*Europa politica* e di un'*Europa sociale*".

[264] J. DERRIDA, *Oggi l'Europa*, Milano, 1991, 23.

[265] A. NEGRI, *L'Europa e l'Impero*, cit., 135 che immagina l'Europa come un'area di resistenza

all'espansione del dominio capitalista nel mondo, un "luogo dal quale parlare contro la globalizzazione, nella globalizzazione, qualificandosi (a partire dallo spazio europeo) come contropotere rispetto all'egemonia capitalista dell'Impero" (119). La tesi del Negri, seppure suggestiva – soprattutto sotto il profilo teorico - appare tuttavia, a nostro giudizio, gravemente carente per aver essa ritenuto (implicitamente) compatibile la costruzione dell'Europa politica con le istanze funzionaliste del trattato costituzionale. Era infatti evidente che la costituzione europea non sarebbe mai potuta nascere da un accordo interistituzionale. Così come era altresì prevedibile che non sarebbe bastato evocare un'Europa costituzionale per assistere - quasi d'incanto - alla "nascita [della] politica unitaria" di una nuova Europa, a tal punto da ostinarsi a intravedere nel "processo costituente di Laeken" così come delineato dai governi, dalle banche, dalle tecnocrazie europee il "terreno, sostanzialmente vincente di lotta sociale" (55).

[266] S. GEORGE, *Un altro mondo è possibile se...*, Milano, 2003, 104. Su posizioni affini anche M. HARDT, *Un'Europa aperta al mondo* in H. FRIESE - A. NEGRI - P. WAGNER, *Europa politica*, cit., 159 ss.

[267] Era questa l'ispirazione di fondo della strategia di Schuman che rovesciando il disegno "politico" del Consiglio d'Europa, alla fine degli anni quaranta, pose quale priorità assoluta per il futuro dell'Europa l'avvio di un articolato processo di integrazione economica, precisando altresì: "L'Europa non sarà costruita tutta in un una volta o secondo un piano generale. Sarà costruita attraverso risultati concreti". A cominciare da "un punto limitato, ma decisivo": "il consorzio nella produzione di carbone e acciaio" (la *Dichiarazione* di Robert Schuman del 9 maggio 1950 è parzialmente riportata da M. GILBERT, *Storia dell'integrazione europea*, cit., 26-27). Ad avvedersi del carattere fallimentare di questo modello strategico di costruzione dell'Europa unita fu lo stesso Jean Monnet che poco prima di morire rivelerà: "se dovessi rifare tutto quanto, comincerei dalla cultura" (citato in E. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., 2001).

[268] In questo caso ci si potrebbe avvalere della formulazione contenuta nel quesito del referendum italiano di indirizzo del 1989 (approvato dall'80% degli votanti) che sollecitava "la trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli stati membri della Comunità".

[269] G. AMATO, *Uscire dall'impasse. Forse, una Costituente*, in *Il Sole 24 ore*, 5 giugno 2005. Per una sistematica ricostruzione dei progetti costituenti europei si veda, invece, S. PISTONE, *I progetti di costituzione per un'Unione Europea nel secondo dopoguerra*, in *Il Federalista*, 1982, 45-76; A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960; N. ANTONETTI, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)* e L. VIOLINI, *La Costituzione europea fra passato e presente*, in U. De Siervo (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, Bologna, 2001, 23 ss.

[270] A. CAVANNA, *Storia dell'Europa e diritto*, in AA.VV., *Europa di ieri e di domani*, Milano, 1991, 46.