

WORKSHOP DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E DIRITTO INTERNAZIONALE

Evoluzione giuridico-istituzionale e crisi dell'Unione europea tra diritto interno e diritto internazionale

Roma, Novembre 2015

Intervento di Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Movimento Europeo-Italia

“L'Unione europea è (ancora) uno Stato di diritto?”

Come tutte le invenzioni destinate a produrre effetti duraturi all'interno di una comunità e, attraverso di essa, in tutta l'umanità quelle comunitaria si fonda su alcune intuizioni da attribuire a più di un visionario le cui idee si sono andate componendo in un sistema che qualcuno ha definito costituzionale pur in assenza di una costituzione formale.

Fra questi visionari, evitando le agiografie che disconoscono all'uno o all'altro il merito di aver avuto il ruolo di costruttore del sistema, un'influenza determinante deve essere riconosciuta al francese Jean Monnet – un alto funzionario di cultura laica e liberale prestato alla politica europea – e all'italiano Altiero Spinelli – un ex- militante comunista convertito all'azione politica europea – l'uno e l'altro convinti che lo strumento essenziale per garantire la pace e dunque il progresso economico sarebbe stata la trasformazione delle relazioni fra gli Stati europei in una “federazione” a immagine e somiglianza degli Stati Uniti d'America per organizzare il pluralismo nell'unità e non più un generico sistema a metà strada fra una confederazione di stati sovrani e uno stato centralizzato oltre gli Stati nazionali.

Questa comune convinzione si esauriva tuttavia nella scelta dello strumento perché l'uno (Monnet) aveva deciso di fondare la sua azione su punti limitati ma a suo avviso decisivi per creare delle “solidarietà di fatto” provocate da realizzazioni concrete perché l'unione delle nazioni europee non avrebbe potuto trasformarsi in “comunità di popoli” d'un tratto mentre l'altro (Spinelli) aveva deciso di battersi per spingere la generazione dei leader politici democratici sopravvissuta alla guerra a superare nello stesso tempo la divisione dell'Europa in stati-nazione come causa principale della guerra e l'ingovernabilità del mondo provocata dal principio della sovranità assoluta (“rex est imperator in regno suo”).

Per Monnet, il metodo più efficace sarebbe stato quello tradizionale dell'accordo fra governi di Stati sovrani pronti a delegare una parte dei loro poteri ad una autorità comune mentre per Spinelli la via da percorrere doveva essere quella di un'assemblea costituente da cui avrebbe dovuto scaturire – in tempi certi – un governo con poteri limitati ma reali controllato da un parlamento in rappresentanza dei cittadini europei.

Sappiamo che il metodo di Monnet (che Jacques Delors ha chiamato “dell'ingranaggio”) ha funzionato – nonostante le crisi periodiche – secondo una visione gradualista apparentemente ragionevole e tuttavia dotata di un suo insito dinamismo per oltre quarant'anni e cioè dalla firma del Trattato della CECA fino alla firma del Trattato di Maastricht passando dai trattati di Roma all'Atto Unico Europeo.

Pur riconoscendo questo insito dinamismo, è opportuno ricordare che la convinzione di Monnet di scegliere un punto limitato ma a suo avviso decisivo lo aveva condotto a dare la priorità al trattato sull'energia nucleare civile (l'Euratom) come realizzazione concreta destinata a creare un'ulteriore solidarietà di fatto e non al trattato sul Mercato Comune (CEE).

Il metodo “dell'ingranaggio” ha funzionato fino a quando il sistema inventato da Monnet non è stato sottoposto a due *stress* contemporanei, complementari e di ugual forza dirompente: il difetto di legittimità democratica e la rarefazione di beni comuni essendo la legittimità fondata non solo sui poteri (intermittenti e

per loro natura reversibili) della democrazia rappresentativa ma sulla capacità del sistema di garantire diritti individuali e collettivi secondo i principi dello “stato di diritto”: la legalità (che suppone procedure di adozione delle leggi responsabili, democratiche e pluraliste), la sicurezza giuridica (= la certezza della legge), l’assenza di arbitrio del potere esecutivo, una magistratura indipendente e imparziale dotata di poteri di controllo effettivo della legalità ivi compreso il rispetto dei diritti fondamentali e infine l’eguaglianza davanti alla Legge.

A questi due *stress* si è aggiunto quello dell’evoluzione dei diritti secondo la definizione che ci ha offerto Norberto Bobbio, inizialmente chiusi all’interno delle frontiere nazionali e sottoposti a varie forme di discriminazioni per nazionalità, origini etniche e sociali, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzione, opinioni politiche, appartenenza ad una minoranza nazionale, nascita, handicap, età o orientamento sessuale. Nella loro più recente evoluzione, i diritti hanno travolto i confini nazionali, sono diventati universali e indivisibili e hanno reso urgenti e necessarie forme non solo di mutuo riconoscimento ma soprattutto di protezione giuridica e giurisdizione di carattere transnazionale sancite da carte internazionali o regionali.

A partire dalla caduta del Muro di Berlino, dalla fine dell’imperialismo sovietico e dalla solitudine internazionale dell’egemonia americana e cioè della fine dell’interdipendenza promossa da Kennedy agli inizi degli anni ’60, la pressione degli *stress* sull’ingranaggio europeo è andata crescendo con la conseguenza che la legittimità democratica – nel senso della garanzia di beni comuni – si è andata affievolendo a livello nazionale in modo proporzionale all’aumento delle rarefazioni (diritti e sicurezza) senza rafforzarsi contemporaneamente a livello europeo laddove tali beni possono e debbono essere garantiti e dando così un nuovo e più pregnante significato all’espressione di “deficit democratico”.

La reazione dei governi degli Stati membri agli effetti degli *stress* sull’ingranaggio comunitario ha seguito l’apparente logica monnettiana del gradualismo, consacrato nel Trattato di Maastricht e confermata nei successivi trattati di Amsterdam, Nizza e infine Lisbona con la conseguenza che l’estensione formale della democrazia rappresentativa (intermittente e reversibile) a livello europeo non è stata accompagnata dall’aumento della legittimità democratica europea e cioè dalla effettiva garanzia di beni comuni il cui “governo” (o la cui “governance” per usare un’orrenda espressione anglo-sassone ormai prevalente) sfugge al controllo degli Stati-nazione.

Paradossalmente, l’aumento dei poteri formali del Parlamento europeo in aree crescenti del processo decisionale europeo ha doppiamente peggiorato il funzionamento dell’ingranaggio sia perché all’assemblea che rappresenta i cittadini europei non sono stati riconosciuti diritti essenziali nei settori della politica macro-economica, della capacità fiscale, della politica estera e di sicurezza, della cooperazione giudiziaria in materia penale che perché la sua incapacità di incidere sulla garanzia di beni comuni (e dunque di dare una soluzione alla crisi di legittimità democratica) ha provocato un aumento della disaffezione dei cittadini nel sistema europeo dimostrata dalla crescita dei movimenti euro-ostili (che, a metà degli anni ’70 erano pudicamente definiti “euro.scettici” e non avevano ancora varcato la Manica) e degli astenuti fino al picco massimo del 57% alle ultime elezioni europee nonostante la “falsa buona idea” degli *Spitzenkandidaten* (l’espressione è stata coniata da Le Monde).

Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per la Carta dei diritti fondamentali concepita a metà degli anni ’90 dai sindacati per la parte sociale (il “patto sociale” dell’Heysel del 1995) e dalle associazioni rappresentative della società civile riunite nel Forum della Società Civile (la “Carta dei diritti dei cittadini” del Campidoglio del 1997 a sua volta ispirata dal preambolo e dall’art. 4 del Progetto di Trattato che istituisce l’Unione europea del 1984) e poi consolidata nel testo proclamato a Nizza nel dicembre 2000.

Vi è tuttavia una differenza essenziale fra il dinamismo esercitato dalla Carta che ha prodotto la sola forma di vero federalismo europeo e cioè quello che è stato chiamato “federalismo giudiziario” e la paralisi politica e

ora anche legislativa dell'Unione (dalla "better regulation" alla "less regulation" sotto l'influenza britannica che ha coinvolto e convinto tutti i governi sul continente terrorizzati dagli effetti che essi considerano dirompente di un eventuale *brexit*).

Dopo il Trattato di Lisbona i governi dei paesi membri (in complice commistione con il sistema di decisione politico e tecnocratico delle istituzioni europee) hanno progressivamente annullato i principi essenziali del diritto primario che essi stessi avevano elaborato, adottato e sottoposto alle ratifiche nazionali. Citiamo alcune violazioni dei trattati nel caso in cui movimenti della società civile volessero unirsi al movimento europeo in Italia in un virtuale "processo all'Europa": la cooperazione leale, la mutua assistenza e l'astensione da ogni misura suscettibile di mettere a rischio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione (art. 3-4 TUE), le sanzioni contro gli Stati che violano in modo grave e persistente i valori dell'Unione (art. 2 e 7 TUE), il principio della eguaglianza dei cittadini (art. 9 TUE), la democrazia partecipativa attraverso il dialogo e la consultazione oltre che il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini (art. 11 TUE), l'astensione del Consiglio europeo ad esercitare funzioni legislative (art. 15 TUE), la trasparenza (art. 16 TUE e artt. 15, 121, 126, 233 TFUE), la clausola sociale orizzontale (art. 9 TFUE), il principio della solidarietà e della condivisione equa ivi compreso il piano finanziario nella politica comune di asilo e di immigrazione (art. 80 TFUE).

Con la crisi e con le soluzioni che sono state adottate dai governi (Fiscal Compact, Six Pack, Two Pack, Semestre Europeo, Meccanismo Europeo di Stabilità: non "ce lo ha chiesto l'Europa" ma "lo abbiamo chiesto all'Europa") sono state inventate due false verità che vi invito a combattere con eguale energia:

- La prima falsa verità (per citare gli autori del cd "piano B": Fassina; Mélenchon e Lafontaine) di chi ci vuole far credere che, poiché il sistema europeo non è riformabile, bisogna agire per riconquistare le perdute sovranità nazionali ignorando il fatto che la democrazia si è evaporata a livello nazionale per l'assenza di garanzie di beni pubblici a dimensione transnazionale e per l'arroganza (i principi dello stato di diritto dicono: l'arbitrarietà) dei poteri esecutivi e che l'unica soluzione sta nella costruzione di una reale democrazia transnazionale (= federale).
- La seconda falsa verità (espressa da Luigi Ferraioli) ci dice che dalla crisi è nata una forma tutta nuova di federalismo giuridico mentre siamo di fronte ad una forma perversa di confederazione dove, in mancanza di un governo federale (diceva Spinelli "con poteri limitati ma reali sottoposto al controllo politico del Parlamento europeo"), il potere di governo o di governance è stato assunto – all'interno e non contro la confederazione – da alcuni governi in complice commistione con le strutture tecnocratiche nelle istituzioni europee. E' illuminante leggere a questo proposito quel che scrisse Tocqueville ne *La Democrazia in America* a proposito della differenza fra confederazione e federazione: "*In tutte le confederazioni il governo federale soddisfaceva i propri bisogni appellandosi ai governi locali. Ogni volta che uno di questi non gradiva il provvedimento prescritto poteva sempre eludere la necessità dell'obbedienza...di conseguenza, si verificava sempre uno di questi due casi: il più potente degli Stati membri assume le prerogative dell'autorità federale e domina a proprio nome su tutti gli altri o il governo federale viene lasciato a se stesso, tra i confederati regna l'anarchia e l'Unione perde il suo potere di azione*".

Che fare ? L'idiosincrasia verso l'apparente primato della tecno-burocrazia europea è ormai, da alcuni anni, prevalente anche nel mondo parlamentare italiano attraversando tutti i partiti: dalla sinistra radicale alla maggioranza renziana del PD per finire alla variegata galassia dei partiti di centro-destra e di destra, NCD, Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia senza dimenticare il Movimento Cinque Stelle.

Con la rara eccezione di chi apporta il suo periodico contributo di parole al miraggio degli "Stati Uniti d'Europa" senza tuttavia precisarne i contenuti del progetto, il metodo per realizzarlo e l'agenda affinché non

rimanga un obiettivo indeterminato nel tempo, la maggioranza delle forze politiche italiane sembra essersi iscritta al futuro “patito della nazione”.

L'elemento unificante di questo partito virtuale risiede nell'intolleranza alle regole europee – che furono approvate a suo tempo da una larga parte del Parlamento a cominciare dalla sciagurata *golden rule* del pareggio di bilancio – insieme all'opinione prevalente sul dis-valore aggiunto della moneta unica, all'ignoranza dei meccanismi di decisione comunitari, alla distanza siderale fra la politica italiana e i nostri rappresentanti nelle istituzioni europee, alla cronica incapacità di spesa delle regioni e al livello elevato di infrazioni delle “leggi europee”.

Non può dunque stupire che in questi anni sia radicalmente mutato il rapporto fra gli italiani e l'Europa: “*c'eravamo tanto amati*”, si potrebbe dire riprendendo il titolo di un noto film italiano, se si tiene conto che l'ultimo Eurobarometro fissa al 38% il nostro livello di fiducia nell'Unione europea e al 62% l'opinione di chi ritiene che la voce dell'Italia non conti in Europa, anche se poi la maggioranza degli italiani chiede più Europa e cioè l'Euro e non la lira, l'Esercito e il governo europei e politiche comuni al posto di quelle nazionali.

Nel 1988, il CISMEC, l'ISPI e la Fondazione Rosselli organizzarono a Torino un convegno dal titolo “Europa conviene?” introdotto da Franco Momigliano che aveva avvertito: “*qualsiasi giudizio di convenienza va riferito a una qualche funzione di utilità. E' probabile che un'Europa integrata possa soddisfare parecchie funzioni di utilità, ma è assai meno probabile che le possa soddisfare tutte in egual modo e, in qualche caso, è possibile che le soddisfi in modo contrastante*”.

La risposta di Momigliano alla domanda posta nel Convegno era fondata sulla “*esigenza di disporre anche in Europa di uno Stato di dimensione continentale, al fine di offrire un baricentro politico a un'economia europea il cui destino sembra dipendere sempre più da variabili e da sfide che sono al di fuori della portata o dal controllo dei singoli Stati nazionali*” e in definitiva all'interrogativo posto all'inizio del dibattito fu data una risposta positiva.

Se si ripettesse oggi quell'interrogativo, la risposta positiva non sarebbe affatto scontata né da parte del mondo della politica, che appare prigioniero di spinte populiste euroscettiche, né da parte dei centri di riflessione e delle università mentre ben pochi formulerebbero la domanda in maniera diversa chiedendosi “quale Europa conviene?” e “quale Italia conviene all'Europa?”.

Suggerisco di rileggere le pagine di Larry Siedentop in *Democracy in Europe* scritte nel 2000 e cioè alla vigilia di quel che avrebbe potuto portare a un grande cambiamento attraverso la Carta dei Diritti e poi la Costituzione europea. In particolare, Siedentop elenca le argomentazioni portate avanti per giustificare l'integrazione europea (1. per scongiurare la guerra; 2. per completare il Mercato e sostenere la moneta unica; 3. per controllare e limitare il potere della Germania; 4. per trasformare l'Europa in uno dei maggiori blocchi mondiali) ma “*nessuna di queste spiegazioni si sofferma sull'assetto costituzionale più opportuno, sulla giusta distribuzione dell'autorità e del potere all'interno di uno Stato federale. Nessuna affronta realmente la questione della democrazia in Europa*”.

L'associazionismo europeista italiano appare oggi sbandato, diviso e incapace di frenare le pulsioni populiste improntate ad un diffuso euroscetticismo che attraversano il mondo politico e la grande stampa di informazione in Italia, perché la sua debolezza è legata a posizioni ondivaghe che vanno dalla accettazione acritica e talvolta soddisfatta della nuova *governance* economica e monetaria - considerata come una tappa verso l'Europa federale secondo il modello funzionalista di Monnet – alla richiesta in tempi politicamente determinati, di uno Stato federale fra i paesi dell'Eurozona.

Aveva scritto Altiero Spinelli nel 1955: *“Evidentemente, non basta che un ordinamento (federale) abbia meriti intrinseci. Perché venga realizzato, occorre vedere se intorno ad esso, a suo sostegno permanente, ci sia da attendersi che si schierino, nella civiltà moderna, imponenti forze vitali, non destinate a dissolversi rapidamente; tali che, per farsi valere, sentano di aver bisogno di quell’ordinamento e siano perciò disposte ad agire per mantenerlo in vigore. Sarebbe inutile costruire un edificio che nessuno fosse poi interessato a conservare, anche se, per qualche favorevole congiuntura, si trovassero forze sufficienti per costruirlo”*.

Ogni giorno di più la realtà mostra, drammaticamente, che non ci può essere alternativa all’unità politica dell’Europa nella prospettiva di rinsaldare la secessione secolare con l’Oriente e con il Mediterraneo. Per costruire quest’alternativa serve con urgenza una “operazione verità” condotta da un vasto movimento di opinione ben al di là dell’associazionismo europeista, una alleanza di innovatori che nasca dal mondo dell’economia e del lavoro, della cultura e della ricerca, delle organizzazioni giovanili e del volontariato coinvolgendo tutti coloro che vivono l’utilità dell’integrazione europea e pagano le conseguenze dei costi della non-Europa