

Presentazione della quinta edizione

Sulla sorta di “diario di bordo” che paiono divenuti questi Lineamenti approdati alla loro quinta edizione grazie all’amabilità di quanti (particolarmente Colleghe e Colleghi) vi hanno individuato uno strumento di qualche validità didattica e teorica, è necessario registrare questa volta soprattutto scogli e marosi anche di inaudita violenza. La grande nave dell’Unione procede pertanto lungo rotte non facilmente prevedibili, e tuttavia procede richiedendo e meritando costante attenzione e cura.

Tra i fattori endogeni di crisi un ruolo centrale sta giocando la Brexit, ossia il distacco, che per vero si sta rivelando più doloroso ed incerto del previsto, forse per la sua (divenuta innaturale) configurazione nell’ambito di un ordinamento emancipatosi dalla matrice internazionalistica e divenuto se non perfettamente statalista, certo inequivocamente di natura costituzionale.

Il lavoro, da questo punto di vista, si trova in mezzo ad un guado, per cui, pur mostrando consapevolezza di questa grave deriva, non può al momento che dare conto di un assetto ancora integro dell’Unione.

Così come appaiono difficili da razionalizzare i movimenti, per vero non apertamente (forse perché in realtà si guardano bene dall’esserlo) centrifughi di certe realtà politiche dell’est europeo, ma a ben vedere anche del nostro Paese, per cui forse si potrebbe meglio discorrere di fuga dalle regole piuttosto che dall’idea di un’Europa unita.

Il problema è che tali regole rappresentano spesso l’essenza democratica e antiautoritaria dell’Unione: quella per cui prese vita il disegno originario in reazione ai disastri della prima metà del secolo trascorso, sicché è da chiedersi se, nella denegata ipotesi di mutamento o solo tralignamento consistente da siffatta natura, l’Unione rimarrebbe uguale a se stessa, avendo affievolito i suoi strutturali “controlimiti” ed anche se un lavoro come il presente conserverebbe il suo significato più profondo, quale si spera sia emerso dal succedersi delle edizioni e soprattutto dall’aver voluto trattare la materia secondo un modulo nuovo e comunque diverso da quelli correnti (a cui peraltro è impossibile non continuare a fare un prezioso riferimento).

L’idea d’Europa, che ha cessato fortunatamente da tempo, di costituire solo una fede o un’utopia, esige dunque che si tenga dritta e ferma la barra della navigazione con il consueto ottimismo della ragione e la consapevolezza che in un mondo in cui gli attori divengono sempre più grandi, più forti e più pretenziosi, le piccole Patrie europee, se non per amore, almeno per istinto di sopravvivenza, non possono pretendere di essere qualcosa di più di un affettuoso reperto storico. Preoccupa, al ri-

guardo, la circostanza per cui in certi ambienti politici ed accademici non si avverta la consapevolezza che il mantenimento della identità costituzionale in capo agli Stati membri dell'Unione può aversi solo per il tramite dell'appartenenza all'Unione stessa ed, anzi, viepiù rafforzando i vincoli di solidarietà che legano gli Stati tra di loro e tutti all'Unione, vincoli che purtroppo – come attestano le perduranti e gravi carenze riscontratesi nella gestione del fenomeno migratorio ed in relazione ad altre emergenze – tardano ad affermarsi, così come è invece prescritto nei trattati.

D'altro canto, è ormai provato (e talune spinose vicende, tra le quali il recente e discusso caso Taricco, ne danno eloquente testimonianza) che la via da battere non è quella della sterile e frontale contrapposizione bensì l'altra della mutua integrazione degli ordinamenti e, perciò, della ricerca – per affannosa e sofferta che sia – dei modi con cui salvaguardare e promuovere, a un tempo, l'identità costituzionale degli Stati e l'identità dell'Unione, radicandole e facendole crescere su un terreno spianato e reso fertile da valori fondamentali omnicondivisi. La via da battere è, insomma, quella della paritaria e feconda cooperazione degli enti, nel rispetto della tipicità dei ruoli ad essi spettanti. A questo fine – come ripetutamente si tenta di mostrare nel corso della trattazione – non pochi frutti può dare il c.d. “dialogo” tra le Corti (tra tutte le Corti, nazionali e non, comuni e costituzionali), sempre che ci si tenga alla larga dalla tentazione di voler affermare una primauté che, in punto di diritto, a nessuna di esse può essere riconosciuta, tutte essendo sollecitate a dar vita al “dialogo” in parola su basi di parità, accomunate dall'intento di offrire la ottimale tutela possibile ai diritti fondamentali, in ragione delle complessive esigenze dei casi e nei limiti consentiti dalle difficili condizioni oggettive di contesto. Sta di fatto che, al di là dell'apporto di prima grandezza fin qui offerto dai giudici e che questi ultimi dovranno ulteriormente dare, spetta in primo luogo ai decisori politici imprimere una svolta ed un'accelerazione decisa al processo d'integrazione sovranazionale. Ed è da chiedersi se si diano, specie nella congiuntura presente segnata da una crescita impetuosa della pianta di un nazionalismo becero ed insensato, le condizioni oggettive idonee a far sì che il processo stesso si porti ulteriormente avanti, nel suo non sempre lineare e comunque sofferto cammino.

Anche questa edizione conserva la tradizione di fornire a corredo del volume un sussidio, accessibile on line (www.giappichelli.it) con il codice personale fornito nel volume stesso, per l'apprendimento e l'ulteriore approfondimento, frutto dello scrupoloso e certosino lavoro di ricerca e sistemazione condotto dalla prof.ssa Lara Trucco, alla quale va la costante, sentita e profonda riconoscenza degli autori.

Capitolo 1

Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita

SOMMARIO: 1. La questione se già al presente si dia o possa in seguito darsi una “Costituzione” dell’Unione europea e le difficoltà che in genere, anche in ambito interno, si pongono alla ricostruzione degli istituti costituzionali. – 2. L’idea di Costituzione, negli ordinamenti di tradizioni liberali, e l’incontro che attorno ad essa può (e deve) aversi tra orientamenti metodico-teorici d’ispirazione “istituzionista”, “normativista”, “assio-logica”. – 3. La tesi che instaura un rapporto di corrispondenza biunivoca tra i termini di Costituzione e Stato, e la critica che ad essa può farsi in forza di una larga accezione dell’una ed alla luce delle profonde trasformazioni dell’altro, portato sempre di più ad “aprirsi” alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, nel mentre queste ultime manifestano, dal loro canto, una spiccata vocazione alla loro ... *costituzionalizzazione*. – 4. I connotati “costituzionali” dell’organizzazione e dei fini-valori fondamentali dell’Unione europea, avuto speciale riguardo al riconoscimento ed alla salvaguardia dei diritti fondamentali in ambito “eurounitario”, cui fa tuttavia da contrappunto la perdurante mancanza di un *demos* europeo, quale condizione indefettibile della piena costituzionalizzazione dell’Unione. – 5. Il rilievo anche giuridico dato, specie nelle esperienze processuali, alla Carta dei diritti di Nizza-Strasburgo, al tempo della sua mancata incorporazione nei trattati, e il richiamo ad essa fatto dal nuovo Trattato quali ulteriori riprove della ormai avanzata *costituzionalizzazione* dell’Unione, vale a dire della esistenza presso quest’ultima di spazi “costituzionali” comunque non dominati dalla “logica” pattizia che sta a base delle relazioni intergovernative. – 6. Ulteriori contestazioni alla configurazione di una Costituzione dell’Unione europea e loro confutazione: *a*) a riguardo della derivazione dei diritti fondamentali tutelati in ambito europeo dai “serbatoi” apprestati dalle Costituzioni nazionali. – 7. *Segue: b*) il carattere parziale (e non generale) delle competenze di cui l’Unione risulta dai trattati dotata quale ostacolo al riconoscimento della sua natura di ente originario e, perciò, della natura costituzionale dell’atto che la istituisce e regola. Critica. – 8. *Segue: c*) la Costituzione quale espressione di un “potere costituente” che, nella sua originaria e tipica accezione, si riferisce unicamente alle vicende proprie degli Stati. Critica. – 9. Una notazione finale: la Costituzione europea (in senso materiale), al pari di quella nazionale, come Costituzione “parziale”, l’una e l’altra, *proprio per ciò*, tuttavia idonee a realizzarsi in modo “pieno” e così concorrere ad una parimenti “piena” tutela dei diritti fondamentali.

1. *La questione se già al presente si dia o possa in seguito darsi una "Costituzione" dell'Unione europea e le difficoltà che in genere, anche in ambito interno, si pongono alla ricostruzione degli istituti costituzionali*

una Costituzione
per l'Unione
europea?

C'è già una Costituzione dell'Unione europea? Se sì, com'è fatta, quali insomma i tratti comuni rispetto alle Costituzioni nazionali e quali invece quelli suoi propri? Se no, quali le possibilità che essa venga alla luce e cosa fare al fine di favorire quest'esito? E, poi, conviene davvero che l'Unione si doti di una Costituzione o non piuttosto è maggiormente congeniale alla sua natura e vocazione che ne faccia a meno?

Ciò che, infatti, distingue lo studio del diritto costituzionale di uno Stato, quale che sia, dallo studio del diritto costituzionale dell'Unione, che ora si intraprende, è che, nell'un caso, l'oggetto non si discute: si sa che c'è e che pertanto non si deve far altro che passare all'analisi dei suoi lineamenti di fondo; nell'altro, di contro, è la "cosa" in sé e per sé a porsi al centro di animate discussioni, nelle quali si specchiano indirizzi teorici reciprocamente non poco divergenti per impostazione e svolgimenti.

Ci si intenda. Anche lo studio del diritto e (soprattutto) dell'esperienza costituzionale di un ordinamento statale dato va incontro a non lievi difficoltà, specificamente riscontrabili nel riconoscimento dei tratti essenziali, di struttura, di questo o quell'istituto e di tutti nel loro insieme; tanto più laddove si abbia a che fare con ordinamenti che non hanno ancora uno stabile radicamento nell'esperienza ovverosia che sono venuti a formazione in tempi relativamente recenti, non di rado tra laceranti conflitti. Non si trascuri, poi, che – contrariamente a ciò che comunemente si pensa – la "scrittura" costituzionale, usualmente considerata tipica degli ordinamenti di *civil law* (ma, per la verità, non del tutto assente anche negli ordinamenti di *common law*), è talora foriera di minori certezze (di diritto costituzionale, appunto) di quelle che invece possono aversi in ordinamenti a diritto essenzialmente non scritto, laddove norme ed istituti costituzionali, siccome venuti gradatamente a formarsi e ad evolversi, godono di largo e convinto riconoscimento, quanto meno con riguardo alla loro essenza: un riconoscimento che, invece, tarda alle volte ad aversi in seno a Stati nei quali manca o è, come che sia, carente un *idem sentire de re publica* attorno a valori omnicondivisi ed a regole del gioco politico esse pure universalmente accettate.

le incertezze
legate alla
"scrittura" cost.

La vicenda – è stato fatto non molto tempo addietro notare – suona quasi paradossale. Negli ordinamenti di tradizione liberaldemocratica, ai quali specificamente occorre far riferimento anche nello studio che ora si avvia del diritto costituzionale dell'Unione, la Costituzione ha – come si sa – storicamente avuto la sua peculiare, irripetibile, funzione di *Carta dei diritti fondamentali*, sì da tradursi in limite del potere, originariamente assoluto (appunto in quanto *Constitutioni solutus*), del sovrano: una Costituzione, insomma, come fonte, ad un tempo, di *certezza del diritto costituzionale* e di *certezza dei diritti costituzionali*. Nei confronti di un diritto "costituzionale" essenzialmente consue-

tudinario (e, comunque, non scritto), la scrittura – a partire dalle Costituzioni di fine settecento e dei primi dell'ottocento – ha adempiuto ad una funzione di garanzia e di stabilizzazione del patrimonio di diritti fondamentali finalmente riconosciuti in capo a uomini ormai divenuti cittadini *pleno iure* (e non più sudditi).

Oggi, però, non è più né sempre così; e, senza negare la funzione in parola (e, con essa, la vitalità e validità delle Carte costituzionali), si avverte nondimeno il bisogno di attingere altrove le garanzie più adeguate, effettive, del patrimonio suddetto. Tanto più in quegli ordinamenti, come il nostro, nei quali si è assistito alla messa in cantiere di progetti di riforma costituzionale, ora più ed ora meno estesi ed incisivi nel tessuto costituzionale originario, ad opera della maggioranza di turno e caratterizzati – al di là di ciò che si ritenga di dirne nel merito – da non poche carenze di ordine linguistico e concettuale, dubbia coerenza interna, in qualche passaggio vera e propria oscurità. La qual cosa si è, dunque, tradotta in una singolare eterogeneità dei fini: la scrittura costituzionale, originariamente pensata in vista di quelle certezze di diritto (in senso oggettivo) e di diritti (soggettivi), di cui si è appena detto, convertendosi nel suo opposto, in fonte di diffuse ed inquietanti incertezze, tanto più evidenti quanto più instabile si è rivelata essere la fonte che massimamente invece esprime la vocazione alla durata nel tempo.

... specie
laddove
quest'ultima
sia di frequente
rifatta

Di più in questa sede non può dirsi né è consentito indugiare sui possibili rimedi a questo stato di cose che desta non poca preoccupazione e vero e proprio sconforto; tanto più se si considera che le carenze e le vere e proprie oscurità del linguaggio risultano caratterizzare tanto i progetti di riforma costituzionale imputabili alla sola maggioranza di turno quanto quelli sui quali invece si riscontri il consenso di un largo schieramento “trasversale” di forze politiche, pur con non secondari “distinguo” emergenti dal seno della stessa maggioranza di governo.

Quel che, nondimeno, va tenuto fermo è il carattere non di rado scivoloso che presenta la ricostruzione degli istituti costituzionali, per una parte dovuto – come si diceva – alla laconicità ed ambiguità del dettato costituzionale e, per un'altra, al rilievo assunto da materiali extratestuali (non di rado, “fattuali” e non normativi), ugualmente idonei a dare la complessiva connotazione degli istituti stessi. La Costituzione, insomma, anche nei Paesi usualmente annoverati tra quelli a diritto costituzionale (essenzialmente) scritto, non si esaurisce nel solo documento che ne porta il nome, approvato da un'assemblea costituente o da altro organo o soggetto politico-istituzionale in un dato momento storico ed a conclusione di una certa vicenda di cruciale rilievo nella vita di un ordinamento statale dato. Piuttosto, la Costituzione in senso tondo e pieno attinge altresì, per un verso, ad altre Carte anche solo *materialmente* costituzionali in quanto esse pure idonee a dare riconoscimento ai diritti fondamentali (per ciò che qui più da presso importa, alla CEDU ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), presentandosi dunque – si è tentato di mostrare altrove – quale una sorta di “intercostituzione”; per un altro verso, poi, trae sostegno ed alimento da norme subcostituzionali, da regole (scritte e non), da regolarità della politica, che rinnovandosi incessantemente concorrono al-

carattere
composito
dei materiali
costituzionali

trèsì a rigenerare senza sosta il documento costituzionale, caricandolo di sempre nuovi significati. La trama strutturale a maglie larghe (e, in qualche caso, larghissime), con cui sono fatte molte Carte costituzionali comporta di necessità il riferimento costante altresì a norme sottostanti (giuridiche e non) al fine della messa a punto dei significati delle Carte stesse, tanto nella loro parte organizzativa (e, principalmente, in merito agli sviluppi della forma di governo) quanto nella parte sostanziale, dei diritti e doveri dei cittadini sia *inter se* che in rapporto allo Stato ed agli altri enti (territoriali e non) di cui si compone l'ordinamento.

2. *L'idea di Costituzione, negli ordinamenti di tradizioni liberali, e l'incontro che attorno ad essa può (e deve) aversi tra orientamenti metodico-teorici d'ispirazione "istituzionista", "normativista", "assiologica"*

Le succinte notazioni appena svolte aiutano ad impostare in modo adeguato la questione inizialmente posta.

le idee sulla
Costituzione

È chiaro che non si può rispondere alla domanda se è corretto discorrere di una "Costituzione" dell'Unione europea se non si fa dapprima chiarezza attorno all'idea stessa di Costituzione, oltre che ai suoi maggiormente diffusi e radicati svolgimenti storico-positivi.

... secondo un
orientamento
istituzionista,
normativista,
assiologico

Ora, su cosa sia una Costituzione in senso teorico-generale si riscontrano significative divergenze di orientamento. Divergenze che, a conti fatti, rivelano corpose, ancorché non sempre immediatamente visibili, differenze di metodo, che si convertono in indirizzi d'ispirazione ora (latamente) "istituzionista", ora di contro "normativista", ora infine assiologica. Va, nondimeno, avvertito che talune divaricazioni anche particolarmente accentuate di posizioni possono essere, sia pure in parte, ricomposte, accorciandosi la distanza tra di esse ad oggi considerata incolmabile.

Senza che si possa in questa sede andare oltre il cenno appena fatto, si consideri che ad identificare l'essenza della Costituzione nell'assetto fondamentale di un ordine giuridico dato, quale risultante – secondo la nota lezione mortatiana – dall'insieme delle forze politico-sociali dominanti e dei fini di cui esse si fanno portatrici, non pare dubbio che l'assetto stesso, per un verso, si ispiri a valori fondamentali (di necessità pregiuridici ma pure bisognosi di farsi giuridicamente apprezzare) e, per un altro verso, almeno in parte, si debba a regole di diritto (costituzionale, appunto) ed a regolarità della politica che ne danno la conformazione (regole e regolarità, dunque, per questo verso, "fondamentali") o, quanto meno, si renda palese attraverso di esse. Allo stesso tempo, gli indirizzi che identificano il *quid proprium* di una Costituzione (di ogni Costituzione) in un pugno di norme (ovviamente, fondamentali), quali quelle che – secondo l'insegnamento kelseniano – danno la disciplina della formazione delle norme generali dell'ordinamento, non si nascondono che è proprio su una base normativa siffatta che si ha modo di apprestare le soluzioni più adeguate al servizio dei valori fondamentali e che si edifica e regge l'assetto (ugualmente fondamentale) dell'ordinamento medesimo. Ugualmen-

te, può infine dirsi per l'idea, negli ultimi tempi insistentemente circolante, che identifica l'essenza della Costituzione in un pugno di valori che danno un senso al processo costituente, siccome posti a base della vicenda storico-politica che ne ha segnato lo svolgimento, ed a base appunto delle norme costituzionali venute a formazione a conclusione del processo stesso. I valori, infatti, si incarnano nelle forze politico-sociali che se ne fanno portatrici (e, per questo verso, l'idea assiologica converge e si risolve in quella materiale di Costituzione) e si rendono palesi attraverso le norme che ne consentono il trapasso dal mondo del pregiuridico al mondo del giuridicamente rilevante (e, per quest'altro verso, l'idea assiologica si converte in quella normativistica di Costituzione).

A conti fatti, ciascuna delle posizioni ora in estrema sintesi richiamate coglie, da una peculiare prospettiva d'osservazione, un profilo o un modo di essere del fenomeno giuridico, che quindi particolarmente (e, talora, eccessivamente) rimarca, trascurando gli altri, non meno caratterizzanti, profili (e modi di essere), dei quali il fenomeno stesso complessivamente si compone e nei quali si articola e svolge. Di modo che solo dal simultaneo, sinergico utilizzo di strumenti diversi d'indagine, posti in essere e riguardati da angoli prospettici ugualmente diversi e complementari (e non già reciprocamente alternativi), è possibile pervenire a ricostruzioni non parziali e, a conti fatti, deformanti dell'esperienza giuridica in genere (e, per ciò che qui specificamente interessa, dell'esperienza costituzionale).

Resta, poi, innegabile il fatto che gli esiti di siffatte osservazioni, pur laddove compiute in applicazione di canoni metodologici non dissimili, possono essere i più varî, come sempre d'altronde si ha ogni qual volta ci si spinge al cuore di un'esperienza data al fine di coglierne e rappresentarne l'essenza. In fondo, se ci si pensa, il paradosso che affligge i costituzionalisti è dato dal fatto che essi sanno di studiare il "diritto costituzionale" ma non sanno (nel senso che non si sono ancora messi d'accordo su) cosa esso sia, all'incognita evocata dall'aggettivo, che rimanda ad un termine (quello di "Costituzione", appunto) fortemente controverso e, per molti versi, persino impalpabile, sommandosi la non meno grave incognita rappresentata dal sostantivo di cui si compone la formula ("diritto"), fatto oggetto sin dall'antichità di laceranti contrasti tra filosofi, cultori della teoria generale, giuristi positivi.

È tuttavia evidente che un pessimismo senza speranza non serve proprio a niente e che sulla sua base nulla di positivo e di solido è possibile edificare. Dobbiamo, dunque, muovere da talune premesse, che qui non possono essere nuovamente discusse, rifuggendo da tesi pur sapientemente argomentate e però singolari (o, diciamo pure, eccentriche), comunque non dotate di diffuso credito dottrinale.

Il cenno sopra fatto alla nascita delle Costituzioni di fine settecento e primo ottocento torna ai nostri fini particolarmente utile e, con esso, il richiamo ad un celebre passo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, il cui art. 16 efficacemente esprime l'essenza di un ordinamento costituzionale nel riconoscimento da esso fatto del principio della separazione dei poteri e nella salvaguardia dei diritti fondamentali. Una Costituzione liberale – se ci si

cos'è il diritto costituzionale?

la Cost. secondo la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino

pensa – è tutta qui. La separazione dei poteri si converte, poi, *ipso iure* in un limite per il potere sovrano: un limite che, in tanto ha un suo senso complessivo e profondo, in quanto si disponga al servizio dei diritti fondamentali; di modo che, a conti fatti, è proprio attorno a questi ultimi che si tesse la tela del diritto costituzionale degli ordinamenti che hanno fatto della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini la loro bandiera.

... e la necessaria
conversione
del diritto cost.
vigente in diritto
cost. vivente

È chiaro che le astratte professioni di buone intenzioni da sole non bastano; che non basta, cioè, che una Carta costituzionale solennemente proclami la bontà del principio della divisione del potere e della sua distribuzione tra più centri istituzionali chiamati a stare in un costante equilibrio tra di loro perché i diritti si trovino per ciò solo messi al riparo da rischi di sorta. In generale, va qui ribadito a gran voce che i principi fondamentali di un ordinamento costituzionale, siano o no espressamente enunciati (il principio di separazione dei poteri in molte Carte rimane infatti inesplicitato), sono condannati a consumarsi da se medesimi ed in un tempo più o meno breve a dissolversi laddove non sorretti da previsioni ulteriori (nella stessa Carta prima ancora che fuori di essa) idonee a darvi corpo, concretezza, attuazione e, soprattutto, laddove non sorretti da un diffuso consenso a riguardo della loro perdurante vitalità manifestato dagli operatori politici, dalle forze sociali, dalla comunità tutta.

I principi fondamentali – lo dice la stessa parola – sono la “base” di ogni altra disposizione normativa; ma questa base esprime e rinnova senza sosta il disperato bisogno di appoggiarsi, a sua volta, su norme ulteriori, anche subcostituzionali, e specialmente su pratiche fermamente orientate al loro servizio, dalle quali attende di essere congruamente e linearmente svolta, sì da mostrarsi quindi effettiva, sia pure alle condizioni storicamente date. E, invero, è solo per il tramite dell'effettività che le norme si convertono in assetto fondamentale dell'ordinamento, così come questo si rispecchia nelle prime, congiungendosi – come si vede – nuovamente il profilo (o modo di essere) normativo col profilo (e modo di essere) istituzionale dell'ordinamento medesimo, in entrambi quindi traducendosi e risolvendosi i valori fondamentali, così perciò commutandosi senza sosta il *diritto costituzionale vigente* nel *diritto costituzionale vivente*.

3. *La tesi che instaura un rapporto di corrispondenza biunivoca tra i termini di Costituzione e Stato, e la critica che ad essa può farsi in forza di una larga accezione dell'una ed alla luce delle profonde trasformazioni dell'altro, portato sempre di più ad “aprirsi” alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, nel mentre queste ultime manifestano, dal loro canto, una spiccata vocazione alla loro ... costituzionalizzazione*

È ora da chiedersi se il richiamo alle radici dell'esperienza liberale possa tornare utile a chi si accinga allo studio del diritto dell'Unione dalla prospettiva del diritto costituzionale. E a noi pare che al quesito possa darsi, con le opportune precisazioni, una risposta affermativa.

Due dati vanno, prima di ogni altro, tenuti presenti.

Il primo riguarda il legame, che da molti si assume essere talmente stretto da rivelarsi inscindibile, tra Costituzione e Stato: dov'è l'uno – si dice comunemente – è anche l'altra, e viceversa. E, poiché, si seguita a far notare, l'Unione non è al presente né forse mai sarà uno Stato (o un "Superstato"), ecco che sarebbe del tutto forzato discorrere per essa di una "Costituzione" in senso proprio.

L'argomento è serio e, tuttavia, non irresistibile, per almeno due ragioni.

La prima investe nella sua essenza l'idea di Costituzione. Nell'evoluzione che essa ha avuto nel corso dell'intera vicenda liberale, dovrebbe dirsi – come da taluno si dice – che ordinamenti in cui non siano riconosciuti i tratti essenziali evocati dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino non possano dirsi (ancorché statali) propriamente "costituzionali". La corrispondenza tra Costituzione e Stato, insomma, non sarebbe biunivoca, dandosi alcuni *Stati senza Costituzione* (di tipo liberale) ma non dandosi alcuna *Costituzione senza Stato*.

Se, però, anziché far capo ad un'accezione storicamente datata di "Costituzione", si volesse accogliere di quest'ultima un punto di vista più largo, se non pure a pretesa universale, si da dar conto delle non lievi evoluzioni e dei cospicui adattamenti avuti dal concetto nel corso della sua storia, allora se ne potrebbero riscontrare le tracce sia in ordinamenti statali non liberali, per ispirazione o derivazione, e sia pure con riguardo ad ordinamenti non statali, vale a dire a comunità politicamente organizzate, nelle quali dunque si riscontri un soggetto portatore di sovranità ed altri soggetti, componenti la comunità stessa, alla sovranità variamente sottoposti, dispongano o no di efficaci strumenti di garanzia utilizzabili al fine di sanzionarne le manifestazioni distorte o, diciamo pure, arbitrarie e francamente odiose. Non si dimentichi che gli Stati sono un'"invenzione" relativamente recente (si è soliti farne risalire la nascita al Trattato di Westfalia del 1648), nel mentre ogni forma di organizzazione politica della società, anche in tempi particolarmente risalenti, ha sempre avuto bisogno di norme fondamentali (e, in questo senso, "costituzionali") poste alla sua base.

Per quest'accezione più larga, sin dall'antichità si sono venuti dunque affermando tipi o modelli di organizzazione comunque diversi da quello statale (peraltro, a sua volta, idoneo ad articolarsi in una gamma assai estesa di "varianti"), ciascuno nondimeno retto da una "legge fondamentale" (da una "Costituzione", appunto), espressiva delle norme relative all'assetto del potere (*in nuce*, alla "forma di governo") ed ai rapporti tra l'apparato governante e la comunità governata (a quella che è comunemente chiamata la "forma di Stato").

Vi è di più. Far riferimento in modo esclusivo o assorbente al legame esistente tra Costituzione e Stato può comportare esiti ricostruttivi non più adeguati (o, diciamo pure, forzati), in relazione alle sembianze oggi concretamente assunte tanto dalle Costituzioni che dagli Stati, *negli stessi territori in cui è fiorita la pianta liberale*. Non ha, insomma, molto senso tener ferma la corrispondenza tra i termini suddetti su un piano di considerazioni teorico-astratte; si tratta, piuttosto, di interrogarsi attorno al suo senso attuale, per il modo con cui la relazione in parola effettivamente si atteggia.

la tesi della
corrispondenza
biunivoca tra
Cost. e Stato

... e la tesi che
ammette
l'esistenza di
Stati senza
Costituzione

l'accezione larga
di Cost.

*l'apertura
degli Stati ad
ordinamenti
sovrnazionali
e la tendenza di
questi ultimi alla
loro costituzio-
nalizzazione*

E qui entra in campo il secondo dei dati cui si faceva un momento fa riferimento. Un dato che vede, ad un tempo, una tendenza marcata e via via sempre più vistosa degli ordinamenti nazionali ad “aprirsi” davanti ad ordinamenti *sovrnazionali* ed una non meno forte tendenza manifestata da questi ultimi ordinamenti verso la loro ... *costituzionalizzazione*, sia pure in forme originali, conformemente alla loro peculiare natura ed ai più consistenti interessi che in essi si affermano e reclamano di essere fatti valere.

Ancora non molti anni addietro, la distinzione (e persino la contrapposizione) tra diritto internazionale e diritto nazionale era netta, anche in ragione di una certa vocazione dal secondo manifestata a rendersi impermeabile al primo ovverosia ad accettare di assoggettarsi (e, comunque, solo in parte) alle norme da esso promananti unicamente entro limiti puntualmente stabiliti. La sovranità nazionale, insomma, non era se non in minima parte scalfita da una “sovranità” internazionale in realtà più predicata che praticata, con non poca fatica capace di imporsi, secondo modalità ed a condizioni dallo stesso ordine interno ... *sovraneamente* stabilite.

*il valore
fondamentale
della pace e
della giustizia tra
le Nazioni*

Già con le Carte costituzionali del secondo dopoguerra questo scenario comincia, però, a cambiare sostanzialmente, se non pure per vero a dissolversi interamente. Sono Carte nelle quali la tragedia della seconda grande guerra lascia un segno profondo, che si traduce nel bisogno imperioso di affermare col massimo vigore possibile il valore fondamentale della pace e della giustizia tra le Nazioni, secondo quanto si dice nell'art. 11 della nostra Carta. Un'affermazione che è, poi, ulteriormente ribadita e svolta dalla previsione delle modalità per il cui tramite l'ordinamento interno si piega davanti alle norme internazionali (specie a quelle, aventi natura consuetudinaria, che nel modo più pieno danno corpo al valore suddetto: v. art. 10, comma 1, Cost. it.).

Non è, dunque, un caso se questo processo di apertura al diritto internazionale si è col tempo ulteriormente radicato e diffuso, sì da rendere ancora più stabili e garantite in ambito interno le norme prodotte in seno alla Comunità internazionale. Va vista in questa prospettiva l'innovazione da noi introdotta con la legge cost. n. 3 del 2001 che, nel quadro di un generale rifacimento del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha previsto (art. 117, comma 1) la soggezione delle leggi di Stato e Regione alle norme internazionali in genere (anche a quelle pattizie, dunque), oltre che alle norme comunitarie (formula che ora si propone, giustamente, di correggere convertendola nel riferimento al diritto dell'Unione europea). Di contro, fino all'adozione della novità in parola dottrina e giurisprudenza corrente si erano dichiarate nel senso della derogabilità degli atti di esecuzione delle norme internazionali pattizie da parte di atti provvisti della medesima forma e forza (importanti indicazioni in merito ai rapporti tra diritto internazionale e diritto interno, con specifico riguardo all'utilizzo della CEDU quale parametro “interposto” nei giudizi di costituzionalità, sono venute da Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007, seguite quindi da Corte cost. nn. 39 e 129 del 2008 e spec., nn. 311 e 317 del 2009, nn. 93 e 196 del 2010, n. 80 del 2011, n. 264 del 2012, n. 223 del 2014 ed altre ancora).

Allo stesso tempo in cui i singoli ordinamenti costituzionali si dichiarano

disponibili a dare ingresso alle norme della Comunità internazionale, in seno a quest'ultima sono venute a formazione talune organizzazioni (per ciò che qui specificamente interessa, le Comunità europee prima e, quindi, l'Unione europea) che hanno col tempo manifestato la tendenza a profondamente riconformarsi al proprio interno e, con essa, la vocazione alla loro ... *costituzionalizzazione*. Certo, il modello statale non viene imitato *in toto*, in considerazione delle non secondarie differenze di struttura, di funzionamento, di fini, di natura complessiva, sussistenti tra le organizzazioni in parola e gli Stati. È, però, indiscutibile che proprio ad alcuni dei tratti essenziali identificanti l'esperienza statale, nei suoi svolgimenti storico-concreti, si sia guardato (e si guardi) in sede di rifacimento dello stesso impianto di fondo delle organizzazioni suddette, secondo quanto si avrà modo di mostrare nel corso di questa esposizione.

4. I connotati "costituzionali" dell'organizzazione e dei fini-valori fondamentali dell'Unione europea, avuto speciale riguardo al riconoscimento ed alla salvaguardia dei diritti fondamentali in ambito "europolitano", cui fa tuttavia da contrappunto la perdurante mancanza di un *demos europeo*, quale condizione indefettibile della piena costituzionalizzazione dell'Unione

Il punto è molto importante e ad esso si presterà qui molte volte (e da diversi punti di vista) attenzione. Si vuol dire, insomma, che non soltanto le organizzazioni sovranazionali in parola dispongono di norme fondamentali che ne danno l'organizzazione, vale a dire di una "Costituzione" in lata (e generica) accezione, ma che le norme stesse attingono largamente, in misura crescente, proprio al "modello" di Costituzione statale, così come invalso nell'esperienza maturata negli ordinamenti di tradizioni liberali. È, dunque, proprio questo secondo tratto (e non già il primo) che – come si viene dicendo – giustifica l'osservazione della vicenda europea anche dal punto di vista e per le finalità ricostruttive proprie del diritto costituzionale.

Nell'Unione europea, infatti, di questa tendenza delle organizzazioni sovranazionali alla loro costituzionalizzazione si ha, forse, la più probante, particolarmente espressiva, testimonianza. E così, per un verso, alcuni degli organi supremi dell'Unione portano il nome tradizionalmente proprio degli organi governanti degli Stati, mentre, per un altro verso, l'Unione stessa si è dotata (dapprima solo in via giurisprudenziale e quindi anche con la Carta di Nizza-Strasburgo, resa anche formalmente vigente per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che la richiama) del "nucleo duro" di ogni ordinamento (in senso stretto) "costituzionale": un patrimonio di diritti fondamentali.

Certo, non sempre agli stessi nomi corrispondono – come si è già fatto notare – "cose" uguali. L'analisi che seguirà si farà carico di dar conto di quest'affermazione: a partire dal Parlamento europeo che, malgrado gli indubbi progressi fatti, seguita a non essere un Parlamento *pleno* (od *optimo iure*, nell'accezione cioè invalsa per le assemblee elettive nazionali, fino agli altri organi che danno il reggimento dell'Unione, le differenze sono (e non potrebbe esser di-

le Cost. nazionali
come "modello"
di organizzazioni
sovranazionali

versamente) assai marcate al confronto coi connotati di fondo degli organi governanti degli Stati.

Ciò malgrado, due cose vanno tenute al riguardo presenti. L'una fa riferimento ad un dato di una disarmante ovvietà, che però ugualmente non dovrebbe esser perso di vista, vale a dire che tra gli organi dell'Unione si dà un fitto intreccio di relazioni, ciascuno di essi dovendo cooperare coi restanti e concorrere così al buon funzionamento dell'ente di appartenenza, relazioni la cui sintesi espressiva connota dunque la "forma di governo" dell'Unione.

quando non
sono i nomi a
rispecchiare le
cose, ma queste
quelli

La seconda, cui stranamente non si è ad oggi prestata la dovuta attenzione, è che, seppure per buona norma i nomi dovrebbero fedelmente rispecchiare le cose cui si riferiscono, conformandosi ed adeguandosi dunque al mutamento delle stesse (così, d'altronde, è stato per lo stesso Parlamento europeo, che originariamente portava un nome diverso), non di rado nomi non appropriati (o, diciamo pure, *sbagliati*) possono dare una spinta alla stessa trasformazione delle cose da essi evocate, alimentando prassi o vere e proprie *consuetudini di riconoscimento* in tal senso. La circostanza, ad es., per cui una riforma costituzionale è opera, anziché di un "Parlamento", di un "Assemblea costituente" può ingenerare la sensazione diffusa che essa sia nel segno della discontinuità sul piano dei fini-valori fondamentali rispetto ad un ordinamento e ad un'esperienza costituzionale precedenti, malgrado i contenuti dalla stessa esibiti possano far pensare diversamente.

il patrimonio
dei diritti fond.
come spia
del carattere
costituzionale
dell'UE

Il dato, ad ogni buon conto, di maggior rilievo ai fini del discorso che si va ora facendo si riscontra sul terreno del riconoscimento e della salvaguardia dei diritti fondamentali, laddove – come si è venuti dicendo – si misura ed apprezza la consistenza di un ordinamento propriamente "costituzionale" (nell'accezione liberale del termine).

L'Unione si è col tempo dotata di un catalogo di diritti, principalmente attingendo a quelle che – come si vedrà – sono usualmente chiamate le "tradizioni costituzionali comuni", vale a dire facendo capo alle garanzie apprestate in ambito interno sia dalle Carte che (e soprattutto) dalle Corti costituzionali, tradizioni peraltro fatte oggetto di originale rielaborazione da parte della giurisprudenza sovranazionale (se ne dirà ampiamente più avanti).

Il punto è di straordinario rilievo per più aspetti, per ciò che ora specificamente importa al fine della connotazione come propriamente "costituzionale" dell'ordine europeo in costruzione.

Si è tuttavia molte volte osservato da parte di quanti negano che una Costituzione europea già al presente si dia e che assai problematicamente possa anche in seguito darsi come le vicende dell'ordinamento europeo siano, nel loro concreto svolgimento, per intero governate dai trattati e, dunque, dalla "logica" intergovernativa, che sta a base della loro stipula e, in genere, delle relazioni tra gli Stati. La stessa Costituzione europea (o, come meglio si è ritenuto di chiamarla, il "Trattato costituzionale") non si sottraeva a questa regola, da cui risultava nella sua stessa formazione e peculiare ed irripetibile connotazione impressionata; e così pure è da dire per il nuovo Trattato, varato a Lisbona nel dicembre del 2007, volto a modificare il Trattato sull'Unione europea e il Trattato istitutivo della Comunità europea, e finalmente entrato in vigore l'1

dicembre 2009. Si aggiunge poi significativamente che solo nel momento in cui l'Unione riuscisse a liberarsi dal giogo dei “signori dei Trattati”, gli Stati membri, essa potrebbe farsi propriamente vanto di essersi pienamente, finalmente *costituzionalizzata* (insistiti i richiami presenti in una ampiamente argomentata pronuncia del tribunale costituzionale tedesco, del 30 giugno 2009, sul Trattato di Lisbona – il c.d. *Lissabon Urteil* – alla perdurante, esclusiva sovranità degli Stati e, perciò, al carattere comunque derivato dell'intero diritto dell'Unione, compresa la sua supposta “Costituzione”).

contestata
l'esistenza della
Costituzione
dell'Unione nel
Lissabon Urteil

In un ragionamento siffatto, che con lievi varianti si ritrova in molte, diffuse ricostruzioni della vicenda europea, v'è sia del vero che del falso. In fondo, lo stesso “Trattato costituzionale”, nella etichetta che lo qualificava e, prima ancora, per il modo della sua formazione, oltre che nella sua stessa struttura, portava con sé il segno di una irrisolta ambiguità (con formula che suona quasi come un ossimoro, è stato definito una “Costituzione intergovernativa”). Era infatti, sì, un trattato ma non un trattato *qualunque*, dal momento che dava una “Costituzione” all'Unione. I suoi contenuti, poi, se, per una parte, si riferivano alle relazioni tra gli Stati membri tanto *inter se* quanto con l'Unione, per un'altra parte esibivano i tratti tipici delle Costituzioni, come laddove disegnavano i lineamenti sia della “forma di governo” che della “forma di Unione” (espressione, quest'ultima, frutto di adattamento alla peculiare realtà dell'ordinamento “eurounitario”, come si è proposto di chiamarlo, della corrispondente espressione invalsa nella dimensione statale per designare i rapporti tra apparato governante e comunità governata, vale a dire la “forma di Stato”).

il “Trattato cost.”
come “Cost.
intergovernativa”?

Ora, va subito detto (con riserva di maggiori approfondimenti nel corso di questa esposizione) che la situazione non sembra essere molto cambiata pur dopo l'abbandono del “Trattato costituzionale”, conseguente alla sua bocciatura da due referendum svoltisi in Francia ed Olanda, e la sua sostituzione ad opera del nuovo Trattato di Lisbona, sopra già richiamato. È vero che in quest'ultimo è studiatamente rimosso ogni riferimento a tutto ciò che è “Costituzione” o “costituzionale”; la qual cosa è, peraltro, suscettibile di sviluppi ad oggi imprevedibili (si vedrà, poi, tra non molto, che ugualmente significativa, in questo quadro, è l'abolizione delle “leggi” e delle “leggi-quadro”).

il nuovo
Trattato

Se, però, si considera che circa il 96-97% degli enunciati del Trattato costituzionale si ritrova anche nel nuovo, viene difficile pensare che sia dato ugualmente riscontrare una linea di discontinuità tra l'uno e l'altro per effetto della rimozione suddetta.

non più
costituzionale
nel nome

... ma nella
sostanza

Anche il nuovo Trattato fa infatti luogo ad un riparto della “sovranità” dell'Unione tra i suoi organi, nel senso che si preciserà meglio più avanti a riguardo della forma di governo e della stessa “forma di Unione”, come pure offre indicazioni (al pari del “Trattato costituzionale”) dalle quali dipende l'equilibrio, storicamente mutevole, dei rapporti con gli Stati. E si tenga altresì conto che esso dichiara di voler apprestare tutela ai diritti fondamentali (espliciti i riferimenti alla CEDU, alle tradizioni costituzionali comuni, agli stessi principi fondamentali che danno l'identità costituzionale di ciascuno Stato, alla Carta di Nizza-Strasburgo). Ebbene, da tutto ciò possono trarsi ulteriori motivi a sostegno del carattere *comunque* “costituzionale” (nella inusuale ac-

i connotati
costituzionali del
nuovo Trattato

cezione propria dell'Unione) anche del Trattato i cui principali connotati saranno di seguito succintamente descritti. Forse, è proprio grazie alla cautela nominalistica da esso esibita che potrà – la speranza è questa – spianarsi la via che conduce a dotare l'Unione di una sua originale Costituzione, facendo precedere quest'ultima appunto dal nuovo Trattato che, pur non rappresentandone in modo dichiarato e in tutto fedele le sembianze, esibisce ugualmente rispetto ad essa innegabili, forti assonanze di sostanza.

*l'effetto
psicologico che
potrebbe
discendere dalla
rimozione della
"Costituzione"*

Tutto ciò posto, non può tuttavia tacersi che la cancellazione dei termini "Costituzione" o "costituzionale" potrebbe non restare priva di conseguenze sul piano delle pratiche giuridiche a venire e, segnatamente, su quelle interpretative degli enunciati del nuovo Trattato. E, invero, il fatto che un documento normativo porti i nomi suddetti può alimentare, seppur alle volte in modo emotivo od irrazionale o, diciamo pure, non consapevolmente avvertito, pratiche anche fortemente innovative, che diano cioè una spinta poderosa al processo di piena integrazione sovranazionale e di "costituzionalizzazione" *optimo iure* dell'Unione. D'altronde, così è anche in ambito interno: l'interprete di un atto che si autoqualifichi come "legge di revisione costituzionale" è naturalmente portato (ed, anzi, obbligato) ad assegnare ai suoi enunciati significati conformi o, come che sia, compatibili con la Costituzione, nei suoi principi-valori fondamentali; l'interprete di un documento licenziato da un'Assemblea Costituente si sente (può legittimamente sentirsi), invece, più libero. Cambia, insomma, l'*animus*, la precomprensione. Quanto, poi, tutto ciò pesi sugli esiti dei processi interpretativi è assai disagevole da stabilire e, come sempre, solo con l'accumulo delle esperienze (e, perciò, col tempo) si può tentare di dare una risposta non approssimativa ed incerta al quesito.

Sta di fatto che, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato, il processo di costituzionalizzazione dell'Europa non potrebbe dirsi ad ogni buon conto compiuto. Alla Costituzione europea (in senso materiale) farebbe, infatti, comunque difetto un elemento portante proprio delle Costituzioni nazionali, di natura *culturale* prima ancora che *positiva*, costituito dalla esistenza di *basi culturali omogenee pienamente integrate*, sulle quali solidamente poggiare, sì da trasmettersi integra nella sua essenza alle generazioni future. Solo dopo che si avrà (se mai si avrà ...) un *demos* europeo, il processo di costituzionalizzazione dell'Europa potrà infatti dirsi ormai maturo. Ed è bensì vero che non pochi Stati si caratterizzano per l'esistenza al loro interno di diverse "nazioni", su basi di lingua, religione, costumi e di altro ancora: in una parola, appunto, di "culture" diverse (tra i più indicativi esempi che possono ad oggi essere addotti, gli Stati Uniti d'America). E, tuttavia, si dà pur sempre il senso della comune appartenenza ad uno stesso "popolo", un *idem sentire de re publica* che porta ciascuno dei componenti la comunità statale e tutti assieme a considerarsi partecipi di uno stesso destino; v'è insomma – perlomeno laddove il pluralismo nazionale sia considerato un valore da preservare e trasmettere, e non già una catena da spezzare, edificando una molteplicità di nuovi Stati sulle macerie dello Stato dapprima forzatamente unitario, ancorché composto – un sentimento diffuso di "*patriottismo costituzionale*" che fa invece ad oggi oggettivamente difetto in Europa ma che pure va gradatamente radicandosi

*la perdurante
mancanza di un
demos europeo*

*... e di un
"patriottismo
cost." europeo*

negli strati più profondi del tessuto sociale dei Paesi membri dell'Unione, specie di quelli di più antica appartenenza, dove l'idea dell'essere *civis* "europeo" sta finalmente uscendo dal limbo nel quale, ancora fino ad ieri, era confinata, diffondendosi ben oltre la cerchia ristretta di taluni spiriti eletti che l'hanno da tempo, con una speciale attenzione, coltivata e fatta crescere.

5. *Il rilievo anche giuridico dato, specie nelle esperienze processuali, alla Carta dei diritti di Nizza-Strasburgo, al tempo della sua mancata incorporazione nei trattati, e il richiamo ad essa fatto dal nuovo Trattato quali ulteriori riprove della ormai avanzata costituzionalizzazione dell'Unione, vale a dire della esistenza presso quest'ultima di spazi "costituzionali" comunque non dominati dalla "logica" pattizia che sta a base delle relazioni intergovernative*

Ciò che, poi, in massimo grado evoca l'idea di "Costituzione" e ne giustifica l'applicazione alla pur originale istituzione europea è, come si diceva, il riconoscimento dei diritti fondamentali, ora anche esplicitato per il tramite del rinvio alla Carta di Nizza-Strasburgo fatto dal nuovo Trattato. Si noti che, mentre il "Trattato costituzionale" faceva luogo alla incorporazione della Carta, il nuovo si limita a richiamarla, riconoscendole nondimeno lo stesso rilievo giuridico del Trattato: un ulteriore segno, ancorché meramente simbolico, del modo "dimesso" con cui si presenta il Trattato di Lisbona. I diritti riconosciuti dalla Carta poi, per un verso, largamente ripetono i tratti essenziali di una ormai fiorente e solida giurisprudenza sovranazionale, che viene dunque ad esser in tal modo "razionalizzata", allo stesso tempo in cui è sollecitata ad ulteriori, coraggiosi avanzamenti; per un altro verso, poi, anche (ma non solo) per ciò circolano diffusamente nelle aule giudiziarie e pervadono gli indirizzi che in queste prendono forma, *sin dal tempo in cui la Carta suddetta non era stata formalmente integrata nei trattati*. È il segno più probante del fatto che il "diritto vivente" – com'è usualmente chiamato il diritto quale si afferma e radica nelle pratiche giudiziali – non di rado intraprende vie tutte sue di sviluppo, alle volte appunto discoste da quelle tracciate dal "diritto vigente".

La circostanza, dunque, per cui numerosi e ripetuti (potrebbe forse ormai dirsi: *consuetudinari*) sono i riferimenti alla Carta suddetta, in ambito sia interno che sovranazionale (istruttivo al riguardo l'esito di importanti studi dottrinali, nonché il rapporto per il 2013 presentato dalla Commissione), dà conferma di quanto radicato, condiviso, sia nel tessuto sociale ed istituzionale tanto dell'Unione quanto degli Stati che la compongono il principio-valore che vuole ormai riconosciuta una proiezione e dimensione anche europea ai diritti fondamentali. Per questo verso, come si vedrà quando sarà il momento, è ormai da considerare acquisito il dato che vede comunque insufficiente la tutela apprestata anche dalle più avanzate ed aggiornate Carte costituzionali, bisognosa appunto di essere sorretta ed integrata da ulteriori garanzie che unicamente possono in modo adeguato essere offerte in ambito (internazionale e) europeo.

Ora, quel che va con molta forza rimarcato è che la salvaguardia dei diritti

la Carta di Nizza-Strasburgo e la costituzionalizzazione dell'UE

i riferimenti fatti alla Carta dai giudici

fondamentali, per come apprestata per il tramite della giurisprudenza (ieri comunitaria ed oggi) eurounitaria, sfugge al controllo dei “signori dei trattati”, non soggiace cioè a quella “logica” pattizia onnipervasiva che ha fin qui in larga e soffocante misura governato l’Unione, lasciando un segno profondo sui suoi più salienti svolgimenti politico-istituzionali.

Da questa prospettiva, può dirsi che – *con o senza Nizza (e Strasburgo)* – l’Unione s’è già, sia pure in parte, *costituzionalizzata*; e, se ciò s’è avuto, lo si deve, per diffuso riconoscimento, proprio alla giurisprudenza della Corte di giustizia, alla quale non a caso dunque si farà continuo riferimento nel corso di quest’esposizione.

Per l’aspetto ora considerato, come si vede, la battuta d’arresto subita dal “Trattato costituzionale” e la soluzione di ripiego escogitata a Lisbona nulla tolgono al significato di questa costituzionalizzazione: una costituzionalizzazione che, conformemente alla natura stessa della giurisprudenza e dei suoi non di rado discontinui e non sempre lineari sviluppi, non può dirsi *mai* pienamente compiuta ma che, anzi, da se medesima si assoggetta a continue verifiche ed a sostanziali rifacimenti, che è cioè istituzionalmente *in progress*, per il suo tramite rivelandosi in modo emblematico la natura stessa della Costituzione come *atto e processo* assieme.

6. *Ulteriori contestazioni alla configurazione di una Costituzione dell’Unione europea e loro confutazione: a) a riguardo della derivazione dei diritti fondamentali tutelati in ambito europeo dai “serbatoi” apprestati dalle Costituzioni nazionali*

Ulteriori rilievi mossi da questa o quella parte (e da questo o quell’angolo visuale) al carattere propriamente “costituzionale” dell’Unione, dopo le cose appena dette, non sembrano insuperabili e, piuttosto, ulteriormente avvalorano l’impostazione data alla questione ora discussa.

Tre in particolare le osservazioni fatte, due di ordine dogmatico-positivo ed una di carattere storico-teorico.

Per l’un verso, si fa notare che l’Unione non dispone di un patrimonio di diritti fondamentali suo proprio, distinto da quello dei singoli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Senza cioè far capo ai “serbatoi” apprestati dalle Costituzioni nazionali l’Unione non saprebbe da dove attingere quella che – come si è rammentato – è proprio l’essenza delle Costituzioni d’ispirazione liberale.

Ad un argomentare siffatto può tuttavia opporsi un duplice ordine di ragioni.

Da un canto, i diritti, per come riconosciuti in ambito europeo, non coincidono infatti interamente con gli omologhi diritti di nessuna delle Costituzioni nazionali isolatamente considerata, rispetto alle quali pertanto per l’uno o per l’altro aspetto comunque si caratterizzano, dal momento che – come pure si è accennato ed ancora meglio si vedrà a suo tempo – essi costituiscono il frutto di un’originale rielaborazione giurisprudenziale, per le specifiche esi-

la tesi secondo cui l’UE attinge i diritti fond. dalle Cost. nazionali

... e sue precisazioni critiche

genze dell'ordine europeo e dei casi che in esso si presentano e richiedono tutela. Tra l'altro, è fuor di dubbio che siffatta rielaborazione subisca un forte, ancorché non sempre immediatamente visibile, *preorientamento di scopo*, la giurisprudenza eurounitaria facendosi costantemente indirizzare dalla sua "missione" di concorrere all'ulteriore avanzata del processo d'integrazione: un condizionamento, questo, di cui evidentemente non risentono i tribunali di diritto interno. Di qui, la connotazione – come si vedrà – non propriamente "comune" delle tradizioni costituzionali in fatto di tutela dei diritti, per come ricostruite dal giudice sovranazionale e piuttosto forgiate in relazione al fine dell'integrazione stessa.

*l'originale
rielaborazione
dei diritti da
parte della Cdg*

Da un altro canto, poi, pienamente autonomi e reciprocamente caratterizzati non possono ormai più (se mai lo sono stati ...) dirsi neppure i diritti enunciati dalle Carte nazionali, una volta che si convenga che – anche per effetto dell'avanzamento del processo di costituzionalizzazione dell'Unione – le formule costituzionali relative ai diritti richiedono di essere senza sosta reinterpretate alla luce dei riconoscimenti fatti sia in seno alla Comunità internazionale (molte, come si sa, le Carte dei diritti col tempo venute alla luce) che in ambito europeo. E il vero è che appare ormai impraticabile la "logica" di una Costituzione in sé "chiusa" ed autosufficiente (ma, in realtà, insensatamente autoreferenziale), che possa cioè fare a meno dell'appoggio offertole da altre Carte dei diritti. Ed allora se, per la ragione sopra detta, non sarebbe corretto affermare che l'Unione ha una sua "Costituzione", ugualmente dovrebbe concludersi per gli stessi Stati ...

*... e
l'interpretazione
dei diritti cost.
orientata
verso l'UE*

Piuttosto, come si è tentato di mostrare altrove e si è qui pure accennato, lo scenario che va sempre più nitidamente delineandosi è quello di un ordine "*intercostituzionale*", nel quale cioè le Costituzioni, quale che sia l'ambito entro il quale si affermano e fanno valere, si dispongono a farsi alimentare l'una dall'altra sullo specifico terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali (e, dunque, in sede di interpretazione-applicazione delle relative disposizioni positive), allo scopo di offrire la massima tutela possibile, alle condizioni complessive di contesto, ai bisogni più largamente avvertiti dagli uomini.

*verso la
formazione di
un ordinamento
"intercostitu-
zionale"*

7. Segue: *b) il carattere parziale (e non generale) delle competenze di cui l'Unione risulta dai trattati dotata quale ostacolo al riconoscimento della sua natura di ente originario e, perciò, della natura costituzionale dell'atto che la istituisce e regola. Critica*

La seconda obiezione, pur diversa dalla prima per campi di esperienza e contenuti, si muove nello stesso ordine di idee della precedente e presta, pertanto, il fianco ad una replica analoga a quella appena data.

Si fa, infatti, notare che diversamente dagli Stati – enti per definizione a fini generali ed astrattamente non predeterminati – l'Unione dispone unicamente delle competenze che le sono espressamente assegnate e può, pertanto, intervenire nei soli campi materiali e con le sole forme ed ai soli effetti allo scopo prestabiliti (in realtà, come si vedrà, non è esattamente così, per un ver-

*l'UE come ente
dalle competenze
delimitate*

so l'Unione disponendo altresì di “poteri impliciti”, che possono essere esercitati in vista del pieno conseguimento dei suoi scopi istituzionali, e per un altro verso potendo operare in via “sussidiaria” negli stessi ambiti trattenuti agli Stati laddove questi ultimi si dimostrino incapaci di soddisfare in modo adeguato gli interessi loro propri). L'Unione, dunque, a differenza degli Stati, non è un ente *originario*, non rinvenendo unicamente in se stessa il titolo della propria esistenza, bensì in un atto di volontà degli Stati che l'hanno costituita (ed, anzi, in una volontà che deve incessantemente rinnovarsi e trasmettersi da se medesima, determinandosi altrimenti la fine dell'ente che da essa è fondato e su di essa si regge: su ciò ha particolarmente insistito il tribunale costituzionale tedesco nel già richiamato *Lissabon Urteil*).

... come tale,
ente non
originario

Ulteriormente approfondendo l'indagine, ci si avvede che, con riguardo agli Stati, il carattere *generale e pieno* delle loro attribuzioni discende proprio dalla loro *originarietà* e, in tanto dunque può aversi, in quanto risulti appunto sorretto da siffatto attributo; allo stesso tempo, l'originarietà, che secondo tradizione teorica è una delle espressioni tipiche della sovranità, si specchia e si rende palese proprio attraverso il carattere astrattamente non circoscritto, generale, delle attribuzioni statali, alla cui descrizione pertanto mal si presta l'immagine, pure usualmente adottata, della “sfera”, che evoca l'idea di ciò che è finito e in sé conchiuso, laddove – sempre secondo tradizione teorica – il sovrano è per definizione onnipotente, tanto al momento della posizione dei fini che dà a se stesso quanto nella scelta dei mezzi per il loro raggiungimento.

... diversamente
dagli Stati, enti
originari ed a
fini generali

Nuovamente, si può però opporre che, col fatto stesso della determinazione della sfera di competenza dell'Unione, è ormai venuto meno il carattere (propriamente) “generale” della competenza degli Stati, in considerevole e crescente misura limitata dagli atti con cui è stato operato il riparto delle competenze medesime. Anche gli Stati non possono, dunque, ormai più intervenire *sovraneamente* su ciò che vogliono e come vogliono ma proprio dall'esistenza dell'Unione sono delimitati sia negli ambiti che nei modi della loro disciplina.

in realtà, anche
la competenza
statale è
delimitata

La questione ha, peraltro, una generale portata. Pure in ambito interno (e con riguardo alla gran parte degli ordinamenti, ora più ed ora meno al loro interno “decentrati”), gli Stati non dispongono ormai più di *pienezza e generalità* di attribuzioni, in ragione delle riserve di competenza fatte a beneficio di enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita (da noi, principalmente le Regioni, ma anche, sia pure in ridotta misura, gli enti territoriali minori). Né varrebbe opporre che pienezza e generalità sono attributi della “Repubblica” complessivamente intesa, quali che siano poi le sue articolazioni interne ed i livelli territoriali in cui esse si esprimono (da quello statale a quello comunale), dal momento che – come si è appena veduto – è l'ordine interno *nel suo insieme* che risulta ad ogni modo circoscritto nelle sue manifestazioni “sovrane” dall'appartenenza della “Repubblica” all'Unione.

nessun ente
è ormai
più sovrano

Il vero è che nessun ente ormai più può dirsi “sovrano”, nell'accezione un tempo propria del termine, tutti essendo piuttosto “derivati” dall'unico vero “sovrano” (*in senso oggettivo*), da cui discende il titolo della loro esistenza: dalla prospettiva dell'ordinamento sovranazionale, il trattato che ne riconforma la struttura; dalla prospettiva di diritto interno, la Costituzione. La qual

cosa, peraltro, mostra quanto sia ormai arduo o, diciamo pure, artificioso seguire a contrapporre in ambito interno la condizione dello Stato, quale ente *sovrano*, a quella degli altri enti territoriali, quali soggetti portatori di *autonomia*, ove si convenga a riguardo del fatto che tutti sono comunque “derivati” dalla Costituzione (ma v., in avverso, Corte cost. n. 365 del 2007).

In prospettiva storica, la Costituzione viene alla luce *dopo* che lo Stato si è ormai formato (specie con riguardo a vicende belliche che determinano trasformazioni alle volte radicali, comunque profonde, negli Stati). Una formazione, peraltro, si faccia caso, che non sempre si ha con le sole forze disponibili in seno allo Stato stesso, non poche volte la nascita di un nuovo Stato dovendosi ad una volontà trascendente quest'ultimo, frutto di accordi tra altri Stati, in seno alla Comunità internazionale. *Da un punto di vista positivo*, tuttavia, la Costituzione una volta venuta alla luce *fonda* lo Stato, nel senso che ne stabilisce le attribuzioni, le modalità di esercizio, i limiti; e ciò grazie al fatto che la Costituzione stessa, quale che sia la vicenda storico-politica che ne determina l'approvazione, una volta entrata in vigore si legittima sempre da sé: è, cioè, “autofondante” e, per ciò stesso, fondativa dell'ordine positivo dalla stessa derivato.

lo Stato fonda storicamente la Cost.

... e la Cost. fonda positivamente lo Stato

Dall'angolo visuale ora adottato, la *costituzionalizzazione* dell'Unione riproduce – se così può dirsi – questo schema. Anche l'Unione è venuta a formazione per iniziativa degli Stati e con riguardo a complessive vicende maturate in seno alla Comunità internazionale, per quanto sia innegabile che una spinta non da poco al loro svolgimento è venuta dallo stesso ambiente sovranazionale (e, principalmente, dalla Commissione per una parte, dalla Corte di giustizia per un'altra). È tuttavia vero che – come si è già anticipato e si vedrà ancora meglio più avanti – questo processo è tuttora in corso, avanzato sì ma indefinito nei suoi stessi possibili esiti, nelle forme istituzionali, negli effetti. Quel che, nondimeno, è certo è che l'Unione è in grado di produrre coi suoi atti vincoli anche particolarmente intensi a carico degli Stati, ai quali questi ultimi non possono in alcun modo sottrarsi (salvo il caso-limite del recesso dall'Unione stessa: un'evenienza, questa, un tempo giudicata meramente astratta, della quale si è quindi avuto riscontro con la *Brexit*, ad oggi non perfezionata). I vincoli dei quali ora si discorre discendono, dunque, da previsioni dei trattati alle quali gli Stati sono nondimeno soggetti e dalle quali sono sollecitati a cooperare sia *inter se* che con l'Unione al fine del conseguimento degli scopi che di quest'ultima giustificano l'esistenza.

così pure per la costituzionalizzazione dell'Unione

Anche per quest'aspetto, come si vede, non si coglie una sostanziale differenza rispetto alla condizione che è propria degli Stati in ambito interno ed in forza di indicazioni al riguardo poste dalle Costituzioni nazionali, dal momento che solo per il tramite della “leale cooperazione” – come è usualmente chiamata in giurisprudenza – sia degli organi supremi tra di loro che dello Stato con gli altri enti (territoriali e non) possono essere appagati i fini-valori fondamentali dell'ordinamento, nella misura ed alle condizioni consentite dai tempi.

8. Segue: c) *la Costituzione quale espressione di un "potere costituente" che, nella sua originaria e tipica accezione, si riferisce unicamente alle vicende proprie degli Stati. Critica*

*la tesi che lega
la Cost. ad un
potere costituente
solo statale*

L'ultimo rilievo, in prospettiva storico-teorica, attiene al modo stesso con cui nascono le Costituzioni nazionali, quale prodotto di un "fatto" (o potere) costituente, di cui esse portano in sé il marchio identificante, più immediatamente e genuinamente espressivo.

La teoria tradizionale, quale affermatasi soprattutto a partire dalla rivoluzione francese, rappresenta il potere costituente come assoluto, originario, irripetibile, "rivoluzionario" appunto, siccome fondativo *ex nihilo* di un nuovo ordine costituzionale, che nelle sue strutture e (specialmente) nei suoi final valori fondamentali si pone nel segno della discontinuità rispetto all'ordine preesistente. Una nuova Costituzione – si è soliti dire – viene alla luce, oltre che in occasione di vicende che stanno a base della nascita di nuovi Stati (e che, comunque, ne danno la identità e continuità nel tempo), per effetto di eventi suscettibili di determinare trasformazioni profonde in seno agli Stati stessi, quali un colpo di Stato o una rivoluzione, eventi che prendono corpo e si manifestano in forme comunque forzose e non di rado violente.

Questa descrizione risente, di tutta evidenza, del contesto storico-politico in cui è maturata la teoria di cui essa è frutto e si è quindi trasmessa fino ai giorni nostri, pur in presenza di congiunture non confrontabili con quelle di origine. Essa però si espone a taluni rilievi di ordine sia storico che teorico-generale.

*la tesi del
carattere
"esaurito" del
potere
costituente*

... e sua critica

Per l'un verso, si è fatto notare che, a seguito della caduta del muro di Berlino e del crollo nell'Europa dell'Est del modello di organizzazione statale d'ispirazione comunista, quella di "potere costituente" sarebbe una nozione ormai "esaurita", nessuna vicenda costituente potendosi affermare se non nel rispetto dei diritti umani e, in genere, del patrimonio di valori che sta a base delle liberaldemocrazie. Tesi, questa, forse troppo ottimistica (o, diciamo pure, ingenua), se riguardata in modo crudo, alla luce cioè degli insegnamenti che vengono dalla storia e dell'osservazione della realtà che ci circonda, da cui si ha appunto conferma di quanto diffusa seguiti ad essere l'esistenza di "modelli" di Stato non riportabili al *genus* (sia pur latamente inteso) delle liberaldemocrazie e, perciò, di come, proprio quando la guardia si abbassa, sia maggiormente temibile il rischio dell'involuzione autoritaria o, comunque, dell'affermazione di fatti nel segno della discontinuità.

*l'apprezzamento
dell'identità della
Cost. in
prospettiva
storico-politica*

Per l'altro verso, poi, e riprendendo la notazione da ultimo fatta, ove si convenga che l'essenza della Costituzione, ciò che ne dà la cifra qualificante e, con essa, l'identità all'intero ordinamento dalla stessa fondato, riposi in un pugno di valori fondamentali, in nome dei quali in un dato momento storico è stata condotta dalle forze politiche quindi uscite vittoriose la lotta per l'affermazione di un nuovo ordine costituzionale, se ne ha che è unicamente su questo terreno che possono in modo congruo misurarsi ed apprezzarsi tanto i fatti di continuità quanto quelli di discontinuità. Ed allora è chiaro che quest'ultima non necessariamente si ha *ex abrupto*, per effetto di un colpo di Stato o di

una rivoluzione, potendosi pertanto avere anche in modo indolore, a conclusione di un processo alle volte assai lungo, la cui stessa esistenza non di rado si fa riconoscere a fatica e tra non poche incertezze, *ex post* e mai *durante* o, peggio, *prima*, in applicazione dunque di metodi e criteri storicamente e politicamente connotati. La qual cosa, poi, per la sua parte conferma che il fondamento della Costituzione e del nuovo diritto dalla stessa originato non può mai essere nel diritto stesso (ciò che negherebbe il carattere della Costituzione come *norma normans* ma non *normata*) bensì nella storia e nella politica, nella più densa e genuina espressione, laddove ha posto e manifestazione il potere costituente, e conferma altresì che il riconoscimento della Costituzione stessa (e, risalendo, del fatto o potere costituente che vi sta alla base) non può – come si è venuti dicendo – aver luogo in applicazione di criteri di natura formale-astratta ed essi pure giuridicamente qualificati bensì in prospettiva storico-politica e con l'ausilio prestato da strumenti ad essa congeniali.

L'Europa unita, secondo un diffuso sentire, si situa in uno di questi processi costituenti, avviato già all'indomani della nascita della prima Comunità, la CECA, e reso quindi ancora più saldo e determinato con l'istituzione dell'EURATOM e, soprattutto, della CEE, la valenza anche politica (e non meramente economica) dei cui atti di nascita non è sfuggita già al tempo della loro adozione alla percezione della più sensibile e consapevole dottrina, nonché coi trattati man mano venuti in essere al fine appunto di far sempre più progredire e maturare il processo d'integrazione.

Di queste vicende si dirà rapidamente subito appresso. Quel che, in conclusione, sembra avvalorato dalle considerazioni sopra fatte è l'uso non improprio, ancorché peculiare, che dei termini "Costituzione" e "diritto costituzionale" può (e, a nostra opinione, deve) farsi con riguardo all'ordinamento ed all'esperienza europea in formazione: nella consapevolezza che quest'ultima presenta connotati comunque peculiari, sconosciuti a precedenti o coeve organizzazioni venute alla luce in seno alla Comunità internazionale. Un uso che pure richiede non secondari adattamenti di taluni schemi e metodi d'inquadramento comunemente adottati in ambito statale, coi quali si è soliti descrivere strutture ed attività che in esso hanno forma e svolgimento. Senza, però, che ciò debba far storcere il naso ai "puristi" del diritto costituzional-statale, ove si convenga a riguardo del fatto che le stesse categorie più immediatamente qualificanti norme ed istituti di quest'ultimo, a partire da quelle di "potere costituente" e di "Costituzione", non possono ormai più essere messe in campo *nella stessa dimensione statale* coi caratteri di un tempo e richiedono piuttosto – come si è tentato qui, sia pure in modo assai succinto, di mostrare – di essere fatte oggetto di corpose correzioni ed integrazioni, assecondando gli sviluppi di una realtà costituzionale ormai profondamente mutata rispetto al tempo in cui quelle categorie sono state forgiate.

*il processo
costituente
europeo*

*l'uso non
improprio della
nozione di
"diritto cost."
per l'Unione*

*... dai tratti
nondimeno
originali*

9. *Una notazione finale: la Costituzione europea (in senso materiale), al pari di quella nazionale, come Costituzione "parziale", l'una e l'altra, proprio per ciò, tuttavia idonee a realizzarsi in modo "pieno" e così concorrere ad una parimenti "piena" tutela dei diritti fondamentali*

Possiamo ora tirare rapidamente le fila del discorso fatto, osservando che l'affermazione, ancorché ad oggi immatura, dell'idea di Costituzione nella dimensione sovranazionale testimonia il rinnovamento profondo che essa ha già al presente nel suo luogo di origine, lo Stato, e dà talune, ancorché non in tutto nitide e tuttavia in una certa misura visibili, indicazioni circa gli ulteriori suoi possibili sviluppi in ciascuna delle sue dimensioni ed applicazioni. In fondo, se ci si pensa, col fatto stesso di ragionare attorno alla Costituzione europea, si finisce col mettere a nudo proprio i tratti essenziali, identificanti, della Costituzione nazionale e ci si avvede così che essi non possono più essere intesi e rappresentati come un tempo, salvo a voler tralaticciamente riproporre schemi d'inquadramento ormai complessivamente superati o, comunque, in via di superamento.

Il punto cruciale della questione qui discussa è dato dal fatto che della Costituzione sembrano essersi ormai smarriti proprio gli attributi più immediatamente e genuinamente espressivi, quelli della *pienezza* e *totalità*, a loro volta riducibili all'altro della *onnipotenza*, in cui fedelmente si specchia il modo complessivo di essere del potere da cui la Costituzione stessa è generata. La "sacralità" (sia pure ... *laicamente* intesa) della Costituzione ha qui le radici dalle quali si tiene ed alimenta ed attorno alle quali è fiorita, specie a partire dai primi dell'ottocento, una imponente letteratura che, nelle sue pur varie ed alle volte non poco accentuate divisioni interne, risulta appunto accomunata dall'intento di rendere "mitica" la Costituzione e la sua forza.

Malgrado col tempo nuove materie siano state "costituzionalizzate" (coi richiami a temi precedentemente sconosciuti, come quelli dell'ambiente, dello sviluppo tecnologico, dei nuovi diritti, ecc.), si siano cioè estesi in "orizzontale" i campi coltivati dalle norme costituzionali (specie da quelle di nuova generazione), come pure si sia avuto un approfondimento di scavo dei campi tradizionalmente coperti (e qui il primo e più significativo riferimento va nuovamente fatto ai diritti), *proprio per ciò* la Costituzione ha vieppiù mostrato limiti evidenti di forza (sostanzialmente intesa) e di rendimento (per ciò che attiene all'appagamento di taluni bisogni dell'uomo diffusamente ed intensamente avvertiti). L'"apertura" al diritto internazionale e al diritto sovranazionale, cui si faceva sopra cenno, si spiega proprio in questa luce. La Costituzione è, insomma, una fonte "parziale", strutturalmente lacunosa, laddove dapprima era considerata "totale", pienamente capace di regolare in modo adeguato e compiuto la materia sua propria, richiedendo piuttosto oggi di essere variamente integrata e sorretta da altre fonti, sia interne che esterne.

L'esempio, sopra fatto e che si riprenderà in modo meno allusivo più avanti, della salvaguardia dei diritti fondamentali è particolarmente istruttivo. Gli operatori (e, segnatamente, i giudici, costituzionali e non) sono oggi chiamati a dispiegare sul loro tavolo di lavoro tutti i materiali al riguardo disponibili,

quale che sia la fonte da cui essi promanano, facendo quindi appello a tutte le risorse di cui sono provvisti, specie attraverso un uso sapiente e raffinato (ma anche coraggioso) delle tecniche interpretative, al fine di dare le risposte di volta in volta maggiormente adeguate ai casi.

La “parzialità” ed insufficienza della singola Costituzione, la sua incapacità insomma di affermarsi *magis ut valeat*, senza “aprirsi” a materiali (normativi e non) che stanno fuori di sé, lungi dall’essere – come da parte di taluno si pensa (e teme) – la spia di una crisi forse irreversibile, che potrebbe portare cioè alla dissoluzione della Costituzione stessa, si commuta in una leva formidabile che, opportunamente utilizzata, può far ulteriormente crescere la Costituzione, portandola anzi ad “altezze” un tempo inimmaginabili. La qual cosa può, infatti, aversi alla condizione che la Costituzione non si rinchiuda insensatamente in se stessa ma, all’inverso, si disponga a farsi beneficamente contagiare da altri documenti, “costituzionali” per la materia trattata ed il modo della sua regolazione, quali le Carte internazionali dei diritti o, appunto, il nuovo Trattato europeo e la Carta di Nizza-Strasburgo dallo stesso richiamato (v., al riguardo, il riconoscimento che è di quest’ultima quale documento “tipicamente costituzionale” in Corte cost. n. 269 del 2017).

La parzialità, in tal modo, si risolve nel suo contrario, divenendo pienezza, nel senso proprio, genuino, del termine, una volta che gli enunciati costituzionali siano costantemente fatti oggetto di pratiche interpretative ed applicative orientate a far espandere il “nucleo duro” negli stessi racchiuso, attingendo ad indicazioni provenienti *ab extra*. Il diritto “intercostituzionale”, cui si è sopra fatto cenno, può solo così dinamicamente affermarsi e svolgersi.

... e però,
proprio per ciò,
“piena”

D’altro canto, come pure si vedrà meglio a suo tempo, la stessa Carta di Nizza-Strasburgo non intende in alcun caso o modo prendere il posto delle Carte nazionali, laddove queste ultime offrano, ad avviso dell’operatore di turno, una più efficace ed avanzata tutela ai diritti. Piuttosto, essa vuole intervenire in via sussidiaria, colmando strutturali carenze degli ordinamenti costituzionali nazionali ovvero offrendosi quale strumento per la reinterpretazione delle Carte stesse (una notazione, questa, che vale altresì per altre Carte dei diritti, quale la CEDU). È vera anche la reciproca; e i materiali offerti dalle Carte nazionali si danno all’ordine europeo (e, dunque, al suo “diritto costituzionale”) affinché possa da essi trarsi quanto di più e di meglio essi hanno e che invece manca all’ordine stesso, in vista ed al fine della sua incessante rigenerazione, del suo arricchimento di valore, della sua realizzazione *in modo pieno*.

È importante sin da ora tenere a mente che tutti gli istituti portanti del costituzionalismo soggiacciono alla stessa “logica” che si è appena veduto valere per la Costituzione, facendosi pertanto riconformare nella loro stessa struttura costitutiva elementare in applicazione del metodo “intercostituzionale” suddetto.

Così è, dunque, per la *sovranità*, cui pure si è fatto un rapido riferimento, apparentemente contratta (o, addirittura, svuotata di senso, quanto meno del suo senso originario) per il fatto stesso di essere “condivisa” e che, però, proprio da ciò può trarre nuova linfa per crescere e, sia pure in forme inusuali, affermarsi persino laddove non le era dapprima riuscito di fare. Ciò che è sin-

... ugualmente
per la sovranità

golarmente evidente per il caso che la sovranità dovesse essere “desoggettivizzata”, commutandosi in *sovranità costituzionale* (e, ulteriormente specificando, com'è stato detto da una sensibile dottrina, in *sovranità dei valori* o *secondo valore*). È di tutta evidenza come, identificandosi l'unico, vero sovrano in una Costituzione resa ancora più forte e salda grazie alla sua integrazione con altre Carte costituzionali, la sovranità stessa ne guadagni in ampiezza di campi, profondità di interventi, complessiva vitalità.

... e la
cittadinanza

È così è pure per altri istituti ancora, quale quello di *cittadinanza*, il patrimonio dei diritti e doveri che vi fanno capo e ne danno la complessiva caratterizzazione ricevendo, ancora una volta, un arricchimento nella prospettiva della costruzione dell'ordinamento intercostituzionale qui prefigurato.

Nuovamente, se ne ha un'esplicita traccia nel nuovo Trattato che, all'art. 8, dà della cittadinanza dell'Unione una configurazione tale da non menomare i diritti di cittadinanza per come enunciati e praticati negli ordinamenti nazionali, piuttosto disegnando spazi e modi in cui essa può manifestarsi che altrimenti non avrebbe restando nell'ambito ristretto del solo diritto interno.

mutuo sostegno
del diritto cost.
dell'Unione e
del diritto cost.
degli Stati

Molti altri esempi potrebbero essere adottati, taluno dei quali sarà più avanti ripreso man mano che se ne presenterà l'occasione. Qui vuol solo, in conclusione, dirsi che è palesemente contraddittorio o, diciamo pure, mistificatorio negare il diritto costituzionale dell'Unione allo stesso tempo tenendo fermo, nelle sue antiche sembianze e nella sua stessa originaria sostanza, il diritto costituzionale degli Stati. Di contro, come s'è tentato di mostrare, l'uno può afferinarsi al fianco dell'altro, nella consapevolezza nondimeno che l'uno è ad oggi in formazione e l'altro in trasformazione e che entrambi sono ormai talmente, reciprocamente intrecciati da non poter stare e trasmettersi senza appoggiarsi a vicenda, solo così ciascuno di essi riuscendo a dare un senso a se stesso e, allo stesso tempo, a concorrere a darlo all'altro.

Capitolo 2

Le tappe dell'edificazione eurounitaria: dall'idea d'Europa all'Unione europea

SOMMARIO: 1. L'idea d'Europa e la realizzazione dello Stato nazionale. – 2. La costruzione europea e l'avvio della Repubblica democratica. – 3. L'Europa all'Assemblea costituente. – 4. “Prove” d'integrazione sotto tutela americana: il ruolo dell'Italia. – 5. La CECA e il decollo dell'integrazione: l'adesione dell'Italia. – 6. Verso i Trattati di Roma: l'iniziativa italiana. – 7. I Trattati di Roma alla prova: dalla crisi d'avvio al consolidamento istituzionale. La *querelle* tra Italia e Francia per l'adesione britannica. – 8. La crisi economica degli anni '70 e la ricerca dell'unione monetaria. Le incertezze e le difficoltà italiane. – 9. Gli sviluppi istituzionali degli anni '70. L'elezione diretta del Parlamento europeo. – 10. Verso la revisione dei Trattati: l'Atto unico europeo e il *referendum* italiano di indirizzo per il mandato costituente al Parlamento europeo. – 11. Verso l'unione politica e monetaria: le presidenze italiane. – 12. Origini, vicende e insuccesso del Trattato costituzionale. – 13. Il Trattato di Lisbona e la “semplice” revisione dei Trattati. – 14. Alla ricerca dell'equilibrio di bilancio e della solidarietà finanziaria nell'Unione europea. – 15. Sinossi dei principali avvenimenti europei e nazionali.

1. *L'idea d'Europa e la realizzazione dello Stato nazionale*

Nell'arco di appena mezzo secolo, l'Unione europea ha più che quadruplicato la sua originaria composizione politica, passando dai sei Stati fondatori all'attuale configurazione a ventotto Stati membri, laddove, per gli Stati Uniti d'America, ci sono voluti 170 anni solo per avvicinarsi allo stesso traguardo, ossia dai tredici Stati originari agli odierni cinquanta. L'Unione europea ha, dunque, oggi una superficie (4.326.253 km²) pari a circa la metà di quella degli Stati Uniti (9.826.675 km²), ma con una popolazione (più di 513 milioni di ab.) notevolmente superiore (circa una volta e mezzo), collocandosi al terzo posto su scala mondiale dopo la Cina e l'India. Inoltre, se l'Europa del 1957 non era assolutamente in grado di confrontarsi con la superpotenza economica americana, oggi, il prodotto interno lordo dell'Unione europea, pur col protrarsi della crisi economica e finanziaria, rincorre quello degli Stati Uniti.

Orbene, le vicende concrete che avviarono, sul piano politico e giuridico, l'edificazione di questa complessa e grandiosa costruzione, che è attualmente l'Unione europea, dotata di una propria personalità giuridica (in luogo e sostit-

le origini
istituzionali
dell'edificazione
comunitaria

tuzione della precedente Comunità *ex art. 1, comma 3, del Trattato sull'Unione europea*: d'ora innanzi TUE), possono farsi decorrere dall'istituzione, il 18 aprile 1951, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), la prima di tre comunità destinate in seguito a dar vita a quell'unica realtà istituzionale.

la "guerra
fredda"

Queste stesse vicende, tuttavia, traevano, a loro volta, ispirazione e spinta dagli avvenimenti appena successivi alla fine della seconda guerra mondiale e, in particolare modo, dal desiderio di sicurezza prodottosi nell'Europa occidentale a causa della profonda frattura nel vecchio continente, generatasi nel clima della c.d. guerra fredda, ossia, la situazione di acceso conflitto politico e ideologico, ma non bellico (da qui il nome) tra il blocco dei Paesi dell'Ovest e quello dei Paesi dell'Est, guidati rispettivamente da Stati Uniti e Unione Sovietica (superata solo dopo la caduta e la disgregazione di quest'ultima negli anni '90 dello scorso secolo).

Occorre, però, subito sottolineare come l'idea di un'Europa unita avesse, ancor prima di tutti questi eventi, già conseguito nel nostro Paese un notevole grado di maturazione e come, addirittura nel momento costituente del nuovo ordinamento repubblicano, fossero già presenti potenziali premesse per portare a concretezza quel grandioso disegno.

il ruolo dell'Italia

Nella particolare prospettiva di questi Lineamenti, si ritiene, quindi, opportuno attribuire particolare importanza, sia pure con la necessaria sinteticità, oltre che alle vicende, per così dire, più consuete, della complessiva costruzione dell'unità europea, anche alla prospettiva interna, concernente, cioè, la partecipazione dell'Italia al momento fondativo dell'ordinamento comunitario e alle tappe del suo sviluppo successivo.

l'ideale europeo
nel Risorgimento
nazionale

Risalendo, peraltro, ancora più indietro nel tempo, risulta anche assodato il ruolo quasi visionario svolto dall'idea d'Europa in taluni pensatori italiani già all'alba del Risorgimento nazionale (beninteso, nel più ampio quadro, di cui non è qui possibile dare conto, delle idee diffuse in tutta Europa, sì profondamente divisa, ma anche fortemente permeata dal sentimento di una comunità unica di civilizzazione basata sugli ideali umanistici della classicità grecoromana e del cristianesimo). Infatti, anche se le vicende dell'unificazione nazionale condurranno ad esiti istituzionali più concretamente attuabili e, in primo luogo, alla realizzazione di uno Stato unitario sotto la monarchia dei Savoia, l'intuizione della necessità di un più ampio spazio politico, appunto di dimensione europea, legato, inoltre, fatalmente, all'affermazione dei valori repubblicani, fu esemplarmente presente in Giuseppe Mazzini (Genova 1805-Pisa 1872), per il quale sarebbe stato anche *"necessario equilibrare le differenze che separano un mercato da un altro, aprirli tutti alla trasmissione reciproca dei loro prodotti, dare alla scienza dell'attività materiale un avviamento uniforme; sostituire alla cieca anarchica speculazione degli industriali un moto pacifico e intelligente di emulazione e, soprattutto, ordinare le cose perché i frutti dei progressi dell'industria, delle invenzioni meccaniche, dei sbocchi aperti della produzione, delle rapide e lontane comunicazioni aperte fra i popoli non diventino monopolio dei pochi, ma si spandano fra le moltitudini a beneficio dei più"*.

Mazzini e
l'Europa
repubblicana

Cattaneo e
l'Europa federale

Anche nel pensiero di Carlo Cattaneo (Milano 1801-Lugano 1869), l'idea di Europa ebbe a legarsi ad un modello organizzativo dello Stato in netta controtendenza con le vicende risorgimentali. Per lo scrittore milanese, l'obiettivo

politico del federalismo si manifestava, infatti, suscettibile non solo di un'attuazione squisitamente nazionale, ma anche nella prospettiva, da lui stesso battezzata, degli "Stati Uniti d'Europa". Non può, quindi, sorprendere che un uomo così legato alla prassi potesse trovare una nuova patria d'adozione nella Svizzera, repubblica federale e crogiuolo di nazionalità diverse ad un tempo, e che a lui stesso siano riferibili affermazioni come quella per cui "avremo pace vera, quando avremo gli Stati Uniti d'Europa".

gli "Stati Uniti d'Europa"

Una formula, quest'ultima, piena di fascino anche per altri uomini sia di pensiero, sia d'azione, quale fu esemplarmente Giuseppe Garibaldi (Nizza 1807-Caprera 1882), che, in sodalizio con altri illustri intellettuali europei (riuniti nella *Ligue internationale pour la paix et la liberté*), fondo, nel 1867, una rivista d'identico nome.

la rivista "Gli Stati Uniti d'Europa"

Anche se non mancarono ulteriori voci favorevoli come quelle di Aurelio Saffi (Forlì 1819-Forlì 1890), Alberto Mario (Lendinara 1825-Lendinara 1883), Pietro Ellero (Pordenone, 8 ottobre 1833-Roma, 1° febbraio 1933), e del Nobel per la pace Ernesto Teodoro Moneta (Milano 1833-Milano 1918), la progettazione politica verso un'Unione europea venne tuttavia successivamente emarginata dal prevalere delle logiche degli Stati nazionali e dal plasmarsi delle relazioni internazionali sullo scacchiere europeo secondo la logica dei rapporti tra Potenze, anche in base alla diffusa convinzione che, fra le diverse nazioni, esistessero differenze tanto radicate e insuperabili da non consentire la realizzazione di quell'obiettivo.

l'Europa delle "Potenze"

Il principale ostacolo di ordine teorico e pratico all'affermazione di realtà sovranazionali andava pertanto identificato nel concetto di sovranità, coesenziale all'idea stessa dello Stato moderno. La sovranità statale appariva, peraltro, un decisivo impedimento non semplicemente alla costruzione di un ordinamento europeo, ma persino alla funzionalità di organismi di livello mondiale come fu, appunto, il caso, dopo la Grande Guerra, della Società delle Nazioni.

la sovranità degli Stati ostacolo all'unità politica dell'Europa e alle organizzazioni internazionali

In proposito, possono significativamente citarsi le riflessioni di Giovanni Agnelli (Villar Perosa 1866-Torino 1945) e Attilio Cabiati (Roma 1872-Torino 1950) contenute in *Federazione europea o lega delle Nazioni?* del 1916 (ma pubblicata nel 1918, proprio a ridosso della fine del primo conflitto mondiale), secondo cui la terapia più efficace per prevenire nuovi conflitti sarebbe dovuta essere l'integrazione politica ed economica a livello europeo; o di Luigi Einaudi (Carrù 1874-Roma 1961) sul *Corriere della Sera* tra il 1918 e il 1920 (raccolti in volume nello stesso 1920), in cui lucidamente s'individuava il limite operativo della Società delle Nazioni nell'assoluta intangibilità delle sovranità statali ivi riunite.

l'integrazione politica dell'Europa come veicolo di pace

Neppure il periodo della dittatura fascista riuscirà ad oscurare completamente questa peculiare dimensione ideale, non solo, come può sembrare più ovvio, nelle posizioni filofederaliste europee assunte da taluni illustri oppositori politici (cfr. il par. seguente), ma persino nel controllatissimo dibattito culturale interno, in cui il tema dell'Europa fu messo particolarmente in auge nel 1932 con la magistrale *Storia d'Europa nel secolo decimonono* di Benedetto Croce (Pescasseroli 1866-Napoli 1952), che vi rilevò "il germinare di una nuo-

l'idea di Europa sotto la dittatura

va coscienza, di una nuova nazionalità [...] così e francesi e tedeschi e italiani e tutti gli altri s'innalzeranno a europei e i loro pensieri indirizzeranno all'Europa e i loro cuori batteranno per lei come prima per le patrie più piccole, non dimenticate già, ma meglio amate". Laddove il tema di una costruzione europea, sia pure tra fraintendimenti e orientamenti di regime, costituì addirittura l'oggetto di un famoso convegno romano dello stesso 1932, animato da giuristi del calibro di Vittorio Scialoja (Torino 1856-Roma 1933) e Francesco Orestano (Alia 1873-Roma 1945).

In uno scritto, poi, del 1934, di Carlo Curcio (Napoli 1898-Roma 1971), intitolato *Verso la nuova Europa*, si auspicava anche più apertamente l'instaurazione di un sistema politico di collaborazione effettiva e pratica tra le Nazioni europee e la creazione di una "coscienza europea", prefigurandosi l'adozione di "uno strumento capace di stabilire giuridicamente una solidarietà europea anche allo scopo di scartare, a priori, sia ogni forma di superstato e, per conseguenza, di sovranità interstatale, sia ogni forma di organizzazione che intaccasse 'comunque la sovranità statale'".

2. La costruzione europea e l'avvio della Repubblica democratica

*l'antifascismo e
l'ideale
dell'Europa unita*

*il Manifesto degli
esuli antifascisti
di Ventotene*

*Altiero Spinelli e
il Movimento
federale europeo*

*i partiti
antifascisti e
l'edificazione di
un'Europa unita*

*il Partito
d'Azione*

Tornando agli oppositori al regime fascista, se l'idea degli Stati uniti d'Europa era già stata fatta propria dagli esuli del movimento "Giustizia e Libertà" di Carlo Rosselli (Roma 1899-Bagnoles-de-l'Orne 1937) in funzione antinazista e antifascista, il pensiero non può non andare soprattutto a Eugenio Colnani (Milano 1909-Roma 1944), Ursula Hirschmann (Berlino 1913-Roma 1991), Ernesto Rossi (Caserta 1897-Roma 1967) e Altiero Spinelli (Roma 1907-Roma 1986), autori del *Manifesto per un'Europa Libera e Unità*, meglio conosciuto come "Manifesto di Ventotene", elaborato nel 1941, dove si sottolineava come una futura federazione europea avrebbe dovuto avere carattere spiccatamente politico e poggiare su una visibile struttura organizzativa idonea a fornire un maggior livello di concretezza al processo di unificazione. La connotazione antifascista, ma nello stesso tempo pluripartitica, caratterizzò, quindi, la fondazione a Milano, ancora in pieno conflitto mondiale, qualche giorno prima della firma dell'armistizio (27-28 agosto 1943), del Movimento federalista europeo da parte di Altiero Spinelli. Probabilmente, mai come in quell'acuto momento di crisi delle strutture dello Stato moderno sul vecchio continente, si credette possibile una decisiva reazione dei popoli e la sua saldatura con una nuova e diversa entità ordinamentale di livello europeo.

Il tema dell'Europa aveva, dunque, anche per questa via, ricevuto la sua consacrazione nel dibattito politico del momento, assumendovi il ruolo di argomento a forte valenza libertaria e pacifista, così che non sorprende come di esso risultassero innervate, sia pure in differente misura e con variabili non irrilevanti, tutte le enunciazioni dei partiti ricostituitisi con il crollo della dittatura.

Assai succintamente, ricordiamo, quindi, il programma del Partito d'Azione, già esposto nel luglio 1942 e ricalibrato con l'ingresso nel partito di Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, che vi apportarono, in linea con il Manifesto di

Ventotene, correttivi di tipo organizzativo, affrancandolo, inoltre, dalle sue posizioni più teoriche e massimaliste.

Anche nel c.d. “Programma di Milano”, redatto il 25 luglio 1943, dal Partito della Democrazia Cristiana, si esplicita la necessità di realizzare una “Federazione degli Stati europei retti a sistema di libertà”, più tardi aperta “a tutte le nazioni di Europa che decideranno di entrarvi”. Saranno poi, non a caso, i *leaders* delle formazioni politiche di ispirazione democratico-cristiana, Alcide De Gasperi (Pieve Tesino 1881-Sella di Valsugana 1954), per l’Italia, Robert Schuman (Clausen 1886-Scy-Chazelles 1963), per la Francia, e Konrad Adenauer (Colonia 1876-Bad Honnef 1967), per la Germania federale, a dare diretto impulso al processo di avvicinamento tra gli Stati europei, che sfocerà, dapprima, nel Consiglio d’Europa e, in seguito, nella già menzionata Comunità del carbone e dell’acciaio (cfr., *infra*, rispettivamente, i parr. 4 e 5 di questo capitolo).

la Democrazia
Cristiana

Tuttavia, proprio le implicazioni di politica internazionale di simili disegni in un contesto ormai caratterizzato da divisioni assai più marcate delle semplici sfere d’influenza prefigurate a Yalta dalle Potenze vincitrici, portavano a far coincidere il progetto di un’Europa unita con quello di un’alleanza tra Paesi dell’Europa occidentale, tanto da indurre il Partito comunista italiano, fortemente legato all’Unione Sovietica, a guardare con sospetto ad ogni possibile processo d’integrazione europea in quanto reputata funzionale all’antisovietismo e all’anticomunismo.

il Partito
comunista

Che non si trattasse di un atteggiamento di chiusura assoluta, l’avrebbero dimostrato, peraltro, solo successive importanti evoluzioni, in coincidenza con la crisi del ruolo guida di Mosca per tutti i partiti comunisti dell’Europa occidentale. Si parlerà, allora, infatti, da parte del segretario del PCI, Enrico Berlinguer (Sassari 1922-Padova 1984), di “eurocomunismo”, volendosi così, tra l’altro, significare una nuova strategia del movimento comunista occidentale per la ricerca del “socialismo nella libertà”. Per altro verso, non sarebbero mancati, all’interno di questo stesso partito, singole personalità fortemente caratterizzate da spirito europeista, che, considerando l’approdo del PCI all’europeismo come il più radicale ripensamento del bagaglio ideologico originario del partito, si fecero fautori di nuovi rapporti con i partiti socialisti e socialdemocratici europei, anche nella convinzione che gli ideali del socialismo europeo coincidessero con la causa di un’Europa più unita politicamente, più forte e solidale.

l'eurocomunismo

Personalità di spicco e votate alla causa dell’Europa si ritrovano, del resto, anche in altre formazioni politiche dell’area marxista, come il Partito socialista italiano di unità proletaria, nel quale aveva militato il già menzionato Eugenio Colorni, che, prima di essere assassinato durante la Resistenza, aveva potuto dichiarare che *“I socialisti italiani vogliono che dalla pace che seguirà alla presente guerra siano poste le basi solide di un ordinamento che tenda a creare una Federazione libera degli Stati Europei”*. Né le premesse classiste e massimaliste del Partito, impediranno, più tardi, ad Ignazio Silone (Pescina 1900-Ginevra 1978) d’immaginare l’abbattimento della *“cortina di ferro della miseria e delle sovranità nazionali”*, e di esprimere la convinzione per cui *“se non faremo l’Europa, la nostra generazione potrà considerarsi fallita”*.

il Partito
socialista italiano
di unità
proletaria

il Partito liberale Per quanto riguarda il Partito liberale italiano, in esso militava nientemeno che quel Luigi Einaudi, futuro Presidente della Repubblica, che abbiamo visto portatore, nel primo dopoguerra, di forti e antesignane istanze europeiste. Di tali istanze, lo stesso Einaudi si farà, come vedremo, ancora eloquente testimone in quell'eccezionale ambito che sarà, da lì a poco, l'Assemblea costituente.

il Partito repubblicano Circa, infine, il Partito repubblicano italiano, la sua stessa tradizione poteva direttamente richiamarsi alle ricordate posizioni di Mazzini e Cattaneo. A tale partito ritenne significativamente di aderire, dopo lo scioglimento, nel 1947, del Partito d'Azione in cui militava, Carlo Sforza (Lucca 1872-Roma 1952), uomo profondamente attaccato all'ideale di solidarietà europea, che concluderà la sua brillante carriera politica e diplomatica come Ministro senza portafoglio, incaricato degli affari europei, nel settimo ministero De Gasperi (26 luglio 1951-16 luglio 1953).

3. L'Europa all'Assemblea costituente

“Non basta predicare gli Stati Uniti di Europa [per la sua salvezza e l'unificazione] ed indire congressi di parlamentari. Quel che importa è che i parlamenti di questi minuscoli stati i quali compongono la divisa Europa rinuncino ad una parte della loro sovranità a pro di un parlamento nel quale siano rappresentati, in una camera elettiva, direttamente i popoli europei nella loro unità, senza distinzione fra stato e stato ed in proporzione al numero degli abitanti, e nella camera degli stati siano rappresentati, a parità di numero, i singoli stati. Questo è l'unico ideale per cui valga la pena di lavorare; l'unico ideale capace di salvare la vera indipendenza dei popoli, la quale non consiste nelle armi, nelle barriere doganali, nella limitazione di sistemi ferroviari, fluviali, portuali, elettrici e simili al territorio nazionale, bensì nella scuola, nelle arti, nei costumi, nelle istituzioni culturali, in tutto ciò che dà vita allo spirito e fa sì che ogni popolo sappia contribuire qualcosa alla vita spirituale degli altri popoli. Ma alla conquista di una ricca varietà di vite nazionali, liberamente operanti nel quadro della unificata vita europea, noi non arriveremo mai se qualcuno dei popoli europei non se ne faccia banditore”.

Einaudi e l'ideale europeo all'Assemblea costituente Con queste parole, pronunciate nella seduta pomeridiana del 29 luglio 1947, ritroviamo, dunque, Luigi Einaudi all'Assemblea costituente. È ben vero che, in quell'occasione, non era all'ordine del giorno alcun tema destinato a figurare specificamente nella futura Carta costituzionale, dato che ci si apprestava ad approvare la ratifica del Trattato di pace di Parigi dell'anno precedente, ma sembra difficile scindere questa lucida enunciazione dello statista piemontese da quanto fu poi scritto nell'art. 11 della Costituzione repubblicana circa la disponibilità dell'Italia a cedere quote della sua sovranità ad organizzazioni internazionali costituite per il raggiungimento della pace e della giustizia tra le Nazioni. Al proposito, non può nemmeno sottacersi la singolare circostanza che lo stesso art. 11, concepito soprattutto per consentire l'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite, costituirà in seguito

la base di appoggio per legittimare le limitazioni di sovranità derivanti dalla partecipazione dell'Italia, quale membro fondatore, alla CEE, dato che, se *“il costituente si riferiva [nel porre quella disposizione] all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, [esso] si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione”* (sent. della Corte cost. n. 183 del 1973).

l'art. 11 della Cost. e la sua “predestinazione” europea

la sent. n. 183 del 1973 della Corte cost.

In realtà, anche il richiamo ideale ad organizzazioni europee fu, in alcune occasioni, esplicitamente presente in seno all'Assemblea costituente, tanto che la proposta di un riferimento testuale ad esse in seno alla Commissione dei 75 (Ad. plen., sed. 24 gennaio 1947, emendamento dell'on. Emilio Lussu del Partito d'Azione: Armungia, Cagliari 1890-Roma 1975) venne rigettata solo perché ritenuto implicito nella locuzione “organizzazioni internazionali” recata dal predetto art. 11 Cost. Ancor più specificamente, si può ricordare la proposta (respinta in aula – si badi – perché ritenuta troppo limitativa nei confronti di eventuali partecipazioni americane!) dell'on. Celeste Bastianetto della Democrazia Cristiana (San Donà di Piave, 20 luglio 1899-Venezia, 25 ottobre 1953) d'inserimento, accanto alla menzione delle “limitazioni di sovranità necessarie”, anche dell'esplicito richiamo “all'unità dell'Europa”, argomentandosi che *“i problemi a noi più vicini sono quelli europei”*, e aggiungendosi *“Noi non sappiamo quello che sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o a una Federazione delle Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra lo Stato, e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei”* (sed. pom. 24 marzo 1947).

gli Stati Uniti d'Europa all'Assemblea costituente

4. “Prove” d'integrazione sotto tutela americana: il ruolo dell'Italia

Può osservarsi come, già a partire dal momento immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione, l'itinerario che condurrà all'allestimento delle Comunità abbia teso ad intrecciarsi con altri percorsi, anch'essi di ampio respiro istituzionale sul piano europeo, alcuni dei quali arriveranno, fino ai nostri giorni, a sovrapporsi tra loro in maniera più o meno stringente.

Il primo di simili itinerari, che porterà all'istituzione della diversa (e tale destinata a restare rispetto alla Comunità europea) organizzazione internazionale del Consiglio d'Europa, ebbe avvio nel 1948 (dal 7 all'11 maggio) all'Aja con il Congresso, svoltosi sotto la presidenza di Winston Churchill (Woodstock 1874-Londra 1965) e del quale ancora riecheggiavano le parole pronunciate, in precedenza, a Zurigo, il 19 settembre 1946: *“Dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa. Solo in questo modo centinaia di milioni di esseri umani avranno la possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che la vita valga la pena di essere vissuta”*. Durante il suo svolgimento, poterono confrontarsi direttamente due delle anime principali del-

il Consiglio d'Europa

l'unità europea, ossia quelle dei "costituzionalisti" (o "federalisti"), fautori di una nuova entità politica di tipo federale idonea a superare e ad assorbire le realtà nazionali, e degli "unionisti" (o "confederalisti"), favorevoli, invece, a salvaguardare, pur nell'ambito di stretti raccordi internazionali, gli Stati nazionali nella pienezza delle loro sovranità (una terza anima, per così dire, intermedia, s'identifica oggi con la posizione funzionalista, favorevole al primato dei fattori tecnici ed economici gestiti da istituzioni centrali, idonei a far fronte alla debolezza degli Stati, *uti singuli*, in un mondo globalizzato). Per l'Italia, partecipò una delegazione guidata dall'ambasciatore Nicolò Carandini (Como 1895-Roma 1972), composta, tra gli altri, dai menzionati Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli, nonché da Giuseppe Ungaretti (Alessandria d'Egitto 1888-Milano 1970) e Salvatore Quasimodo (Modica, 20 agosto 1901-Napoli, 14 giugno 1968), i quali, però, dalla mancanza di risultati concreti, trassero motivo di forte delusione.

Pur tuttavia, le tesi esposte all'Aja servirono come base per le discussioni del Comitato permanente per lo studio della federazione europea, istituito nell'ambito del Trattato di collaborazione economica, sociale e culturale e di autodifesa collettiva (stipulato poco prima, il 17 marzo 1948, a Bruxelles, tra Gran Bretagna, Francia e i Paesi del Benelux), che, a lor volta daranno vita, il 5 maggio 1949, a Londra, al Consiglio d'Europa, con gli obiettivi di offrire specifica tutela ai diritti dell'uomo e di concludere, a tale scopo, accordi su scala internazionale per armonizzare le pratiche sociali e giuridiche degli Stati membri, inoltre, così favorendo l'emersione di un'identità europea basata su valori condivisi e trascendenti le diversità culturali.

Nello stesso anno 1949 (il 24 agosto) e sempre dall'appena citato Trattato di collaborazione di Bruxelles, scaturì anche l'Organizzazione intergovernativa di sicurezza e difesa, che, nel 1954, assumerà, a seguito di una sua riforma, la denominazione di Unione dell'Europa Occidentale (UEO). Può, peraltro, qui anticiparsi come tale organizzazione, integrata molto più tardi, dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (cfr., *infra*, il par. 11 di questo capitolo), nel processo di sviluppo dell'Unione europea con riferimento al settore della difesa, perderà anche questo specifico ruolo con il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, per poi essere messa in liquidazione, a seguito del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nel cui quadro la sicurezza degli Stati membri dovrà ormai essere garantita attraverso la previsione di strumenti di aiuto ed assistenza reciproca. Nel contempo, alcuni organi sussidiari già operanti in seno all'UEO, come l'Agenzia di controllo degli armamenti (WEAO) e il Gruppo di controllo degli armamenti saranno sostituiti dall'Agenzia europea di difesa (WEAG), mentre altri come l'Istituto di studi sulla sicurezza (IUESS) e il Centro satellitare (EUSC), diventeranno essi stessi Agenzie dell'Unione.

Tornando, però, ancora al Consiglio d'Europa e al suo avvio, è interessante ricordare come Altiero Spinelli, in un documento del già menzionato Movimento federalista europeo, inviato il 1° agosto 1949, subito prima dell'inizio dei lavori della prima sessione, ai membri della delegazione italiana, avesse formulato l'invito ad utilizzare tutti gli strumenti possibili nell'ambito dello statuto della nuova organizzazione al fine di fare assumere ad essa il ruolo di as-