

TRAVAGLI. DALLA CONVENZIONE AL TESTO TANTO DISCUSO ■ DI GIUSEPPE VACCA

Lo stato d'eccezione nella Costituzione Ue

■ Questo terzo Rapporto sull'integrazione europea venne progettato agli inizi del 2004, quando l'Europa allargata e il «Trattato per la Costituzione» non c'erano ancora. Oggi ci sono, la Costituzione europea è stata approvata tanto dai governi dell'Unione, quanto dal Parlamento europeo ed è in corso la sua ratifica da parte dei parlamenti nazionali, accompagnata in paesi importanti da referendum popolari. Scegliamo come tema della monografia *Dalla Convenzione alla Costituzione* perché ritenevamo che, malgrado i contraccolpi e le lacerazioni provocati dalla guerra irachena, l'allargamento sarebbe andato in porto e la Grande Europa si sarebbe data una Costituzione; cioè, pur in presenza delle nuove sfide originate dall'unilateralismo americano e dal conseguente mutamento della scena mondiale, riponevamo fiducia nella forza e nell'autonomia del processo di integrazione europea. Quindi scegliamo questo tema sia per mettere a fuoco il significato della Costituzione, che ritenevamo sarebbe stata "partorita", sia per approfondire le novità dello strumento prescelto per scriverla (la Convenzione). Avvertivamo l'esigenza di seguire attentamente un percorso ricco di novità, rispetto alle tappe precedenti dell'«avventura europea», e analiticamente affascinante nella sua non scontata progressione. Fra le maggiori incognite del percorso vorrei ricordare il ruolo dei paesi ex socialisti e le divisioni provocate dalla «dottrina Bush». È relativamente agevole ricostruire quanto abbia inciso, sul compromesso costituzionale raggiunto, l'apporto dei «nuovi venuti», e nel Rapporto lo si fa ampiamente. Molto più difficile, invece, è stabilire quanto abbia pesato, durante il travaglio del parto, l'incrinatura delle relazioni euroatlantiche, la più grave dalla fine della Seconda guerra mondiale. Verosimilmente le lacerazioni provocate dalla «guerra preventiva» in Iraq non hanno favorito la possibilità che l'Europa definisse unitariamente la sua posizione nel mondo prendendo in considerazione innanzitutto i costi umani inflitti alle popolazioni irachene dalla guerra e dal dopoguerra. Non hanno favorito, cioè, un percorso della Costituzione che, sostenuto da una discussione aperta sulla missione dell'Europa, ne approfondisse il ruolo di attore globale in rapporto innanzitutto ai popoli più colpiti dalle asimmetrie del mondo post-bipolare e dalla nuova «dottrina» della Presidenza americana. Ma il te-

ma prescelto per la monografia mirava a rivolgere lo sguardo all'intero percorso dell'unificazione europea dopo il 1989-1991. Perciò essa è orientata a individuare i problemi che la scelta di unificare l'Europa a Venticinque attraverso un Trattato costituzionale presentava, piuttosto che a enfatizzare i risultati raggiunti o ad approfondire l'interpretazione del testo costituzionale. Questa scelta costituisce il tratto distintivo del Rapporto rispetto ad altre pregevoli pubblicazioni dedicate nel frattempo alla Costituzione e alle architetture istituzionali da essa disegnate.

La problematicità del percorso intrapreso e dei risultati consegnati al testo costituzionale, aperto tanto a sviluppi progressivi quanto a impasse di difficile soluzione, è il focus del saggio introduttivo di Biagio de Giovanni, un testo molto ricco, schietto e stimolante, che va al cuore del problema: egli si domanda se e in che misura la Costituzione abbia raccolto la sfida, che l'integrazione europea affronta soprattutto dall'89, di dar vita a una nuova forma di sovranità. De Giovanni richiama così l'attenzione sul problema fondamentale dell'Unione e, pur considerando aperte le sue prospettive future, dal genere Costituzione, prescelto come strumento di unificazione, e dal testo approvato sembra vedere rafforzati i suoi dubbi radicali sulla possibilità di dar vita a una nuova forma di sovranità. Le sue obiezioni si concentrano sulla possibilità di espungere dalla politica - come egli ritiene che l'Unione europea abbia fatto finora - la decisione sullo "stato d'eccezione": in altre parole, fraponendo fra la politica e la guerra una distanza tale da far ritenere che la prima possa fare a meno quasi del tutto della seconda. Il tema è decisivo e andrebbe discusso a fondo nel suo nocciolo filosofico. Ma non è questa la sede, né è questo il taglio della monografia che de Giovanni stesso ha scelto. Sul tema da lui posto mi limito quindi a osservare che, ove mai ne faremo oggetto di indagine, ci sforzeremo di inquadrare storicamente il nesso fra politica e decisione sullo "stato d'eccezione": cioè, cercheremo di storicizzare le nozioni della politica e della guerra, alle quali quella di sovranità è connessa.

E naturalmente, nell'esaminare il nesso storico fra la politica e la guerra riconsidereremo innanzitutto il sistema delle relazioni internazionali

originato dalla Seconda guerra mondiale, la nascita dell'era atomica, sempre più incombente, il mondo post-bi-

polare. Sul piano etico non potremo avere altra opzione che quella della evitabilità della guerra: una opzione non solo normativa, ma storicamente fondata sul riconoscimento delle risorse politiche di un mondo sempre più uno e interdipendente.

Era bipolare. Ma, per tornare ai contributi del Rapporto, le risposte agli interrogativi posti da de Giovanni mi pare si muovano su sentieri analitici solidi e ben circoscritti, ricchi di prospettive ricavate da una conoscenza approfondita dell'esperienza comunitaria. Esse sono sottese dalla consapevolezza del carattere processuale della costruzione della sovranità europea, storicamente inedita ma comprovata dagli sviluppi della sovranazionalità nell'era bipolare e nella "struttura del mondo" che ad essa è seguita. Ciò significa aver chiaro che l'integrazione europea è stata condizionata dalla capacità di rispondere a sfide interne ed esterne al vecchio continente, e tale sarà anche nell'avvenire.

A tal fine vorrei segnalare le indicazioni che si ricavano, ad esempio, dai contributi di Maurizio Fioravanti e Andrea Manzella: se il primo riformula le domande poste da de Giovanni analizzando il nesso fra Costituzione e unificazione politica dell'Europa, il secondo individua anche i meccanismi istituzionali e le risorse politiche contenuti nella Costituzione, grazie ai quali gli attori del processo di unificazione potranno fare passi avanti significativi e raggiungere nuovi traguardi nella costruzione della sovranità sovranazionale europea. Il problema affrontato da Fioravanti è se il Trattato costituzionale abbia prodotto "una forma politica europea". La domanda

riassume un annoso dibattito originato dalla considerazione che, partorita necessariamente da un Trattato, la Costituzione non potrebbe produrre un tale risultato poiché risulterebbe una Costituzione senza popolo e senza sovrano. Com'è noto, la Costituzione approvata stabilisce che l'Unione europea è una unione di Stati nazionali che restano distinti al suo interno; dunque, non dà vita a uno Stato federale. D'altro canto, essa è fonte primaria di un diritto comune europeo sovraordinato a quello dei singoli Stati che, sottoscrivendo il patto costituzionale, gli conferiscono obbligatorietà e lo muniscono di sanzioni. Essa dunque dà vita a una forma politica che è ben più di una Confederazione di Stati. Resta

fermo che il «Trattato per la Costituzione» non genera la figura di un sovrano nel senso della tradizione costituzionalistica europea.

Stati contraenti. Tuttavia, nelle sfere di regolazione convenute dagli Stati contraenti, esso dà forma a una sovranità sovraordinata. D'altro canto, nota Fioravanti, la possibilità di convocare nei singoli Stati refe-

rendum popolari per confermarla, le fornisce un fondamento che travalica la figura internazionalistica dei Trattati (i soggetti dei quali non sono i popoli, ma gli Stati) e, aggiungerei, favorisce il processo di costruzione di un «popolo europeo». Pertanto, Fioravanti conclude la sua analisi con una proposta suggestiva: la «forma politica» disegnata dalla Costitu-

zione, egli sostiene, è quella di «una Federazione fondata su un contratto costituzionale che lega tra loro gli Stati membri con i rispettivi popoli e le rispettive Costituzioni». ■

*Estratto dalla presentazione del volume
«Dalla Convenzione alla Costituzione»
a cura di Giuseppe Vacca (edizioni Dedalo, Bari).*

■
Le incognite
riguardano Bush
e i paesi
ex-socialisti

