

Il difficile compito della Convenzione sull' "Avvenire dell'Europa"

di Valerio Onida *

Con l'avvio, il 28 febbraio, della "convenzione" istituita dal Consiglio europeo con le conclusioni di Laeken si è avviato un "processo costituente", o almeno un percorso che porta ad una Costituzione europea?

E' forse presto per dirlo. Alcuni elementi, tuttavia, sono già visibili. Anzitutto, se, da un lato, la convenzione ricalca, sotto il profilo della sua composizione, l'esperienza di quella che l'ha preceduta con il compito di redigere la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, non c'è invece analogia tra le due convenzioni sotto il profilo del compito ad esse affidato.

La prima era chiamata a redigere la carta, sia pure senza che fosse precisato prima quale ne sarebbe stata la specifica natura e l'efficacia: la carta stessa, come è noto, è stata scritta "come se" dovesse acquistare valore di testo giuridico. La nuova convenzione ha il compito "di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili"; redigerà "un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso". Le "questioni essenziali" per il futuro dell'Unione sono, come indica la dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, quella del riparto di competenze fra Unione e Stati nazionali o loro articolazioni, quella degli strumenti giuridici di cui l'Unione si serve, quella del numero, della struttura, del modo di formazione e di funzionamento degli organi dell'Unione, quella della semplificazione e del riordino dei trattati istitutivi: in fondo a tale percorso si pone, ma ancora in termini problematici ed interrogativi, la questione se si debba, a termine, giungere all'adozione nell'Unione di un "testo costituzionale". Il documento finale, peraltro "unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione", costituirà "il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali".

Per un verso, dunque, si tratta di un compito più preliminare o "prodromico" alle determinazioni della conferenza intergovernativa, rispetto a quello di redigere un testo potenzialmente normativo. Per un altro verso è un compito assai più vasto e complesso, investendo tutti i maggiori profili della struttura "costituzionale" dell'Unione, e richiedendo scelte assai più impegnative.

Anche se si accettasse l'ipotesi che la carta di Nizza possa prefigurare una sorta di "prima parte" della futura Costituzione europea, rispetto alla quale il prodotto della nuova convenzione dovrebbe avviarsi a costituire la seconda parte, si tratterebbe di una simmetria solo apparente. La materia dei diritti e quella dell'organizzazione rappresentano infatti, nell'attuale realtà storica e giuridica dell'Europa, e per così dire per loro natura, due "settori" profondamente diversi sotto il profilo della loro "costituzionalizzazione".

La carta dei diritti doveva provvedere a (e ha assolto il compito di) operare una sorta di "ricognizione" di un patrimonio ideale e giuridico che fa solidamente parte delle "comuni tradizioni costituzionali" degli Stati membri (e non solo di essi). I diritti, nella tradizione del costituzionalismo euro-americano, non sono tanto il portato di una volontà legislativa, sia pure costituente, a cui si possa ricondurre il "fiat" che li crea: sono, se non "verità evidenti per se stesse", come si esprimevano i costituenti americani, principi che il legislatore costituente in qualche modo "trova" come antecedenti al legittimo esercizio dei poteri statali, e quindi "dichiara" (non a caso quella del 1789 si chiama, appunto, "dichiarazione" dei diritti, e la stessa denominazione ha adottato l'ONU nel 1948), o "riconosce e garantisce", come si esprime l'articolo 2 della nostra Costituzione.

I diritti nascono e si affermano, cioè, non tanto come creazione o concessione di un sovrano, sia pure democratico e popolare, ma, al contrario, come "acquis" che limita e relativizza qualsiasi "sovranità". In Europa siamo ancora talvolta attaccati alla vecchia concezione della sovranità - ereditata dall'*ancien régime*, anche se poi trasferita in capo alla "nazione", al popolo, all'entità astratta "Stato" - che cerca in essa la base e la legittimazione di qualsiasi rapporto giuridico e di qualsiasi posizione soggettiva. Si dovrebbe invece ammettere che il riconoscimento dei diritti fondamentali ha altre basi, in certo senso antitetico: i diritti sono, per così dire, "l'antisovrano".

Non solo, dal punto di vista teorico, fanno parte integrante della tradizione europea sia quello che Maurizio Fioravanti (Appunti di storia delle Costituzioni moderne. Le libertà fondamentali, Torino, 2^a ed., 1995, pagg. 17 ss.) chiama "modello storicistico" di affermazione dei diritti, per cui sono questi, così come sorti e radicati nella società, che

precedono e condizionano la stessa legittimazione dell'autorità statale, sia quello che lo stesso autore chiama "modello individualistico", in cui lo Stato è visto come garante delle libertà, il potere sovrano si legittima in quanto ha questo scopo, e dunque ancora una volta ne è in qualche modo previamente condizionato. Ma soprattutto, in concreto, il contenuto e lo stesso catalogo dei diritti fondamentali si sono dovunque sviluppati come una sorta di "common law" di formazione prevalentemente storica e giurisprudenziale. Non solo, come è noto, la Gran Bretagna, dopo le più antiche carte di diritti, ha atteso i nostri giorni e la recezione della convenzione europea dei diritti dell'uomo per dotarsi (indirettamente) di un moderno catalogo scritto dei diritti; ma la Francia, patria del costituzionalismo "scritto", poggia la costituzionalizzazione dei diritti sul richiamo confermativo della dichiarazione del 1789, valorizzata come parametro di costituzionalità anche dalla giurisprudenza del Conseil constitutionnel. E l'osmosi fra diversi ordinamenti, in materia di diritti fondamentali, è vicenda quotidiana.

Ecco perché scrivere una carta europea dei diritti significava (e ha significato) non tanto redigere un testo su cui dovesse esprimersi una volontà legislativa, ma trovare e raccogliere, nel secolare "deposito" della tradizione costituzionale - fatta di carte, di testi, ma anche e soprattutto di giurisprudenza, sia essa dei giudici nazionali o comunitari o della Corte di Strasburgo - ciò che vi è di essenziale e di comune: un'opera, appunto, prevalentemente ricognitiva.

Tutt'altra cosa è procedere alla "costituzionalizzazione" della struttura e dell'attività dell'Unione europea, affrontando i temi affidati alla nuova convenzione. Mentre i diritti si riconoscono e si dichiarano, sulla struttura e sulla funzione di governo nell'Unione e sui suoi rapporti con gli altri livelli di governo si decide, e chi può e deve decidere è inevitabilmente un "legislatore": sia esso quello rappresentato dalla Conferenza intergovernativa che sarà chiamata a modificare i trattati, ovvero quello operante attraverso eventuali diversi "percorsi" costituenti che si potrebbero ipotizzare, tali da coinvolgere, oltre agli organi attuali dell'Unione, gli organi rappresentativi o i corpi elettorali degli Stati membri, oppure anche il complessivo corpo elettorale europeo.

Allo stato, tutto ciò è ancora alquanto indeterminato, anche se le caratteristiche stesse dell'Unione e della sua storia inducono a pensare che sarà inevitabile e politicamente rilevante il passaggio attraverso manifestazioni espresse di volontà o di adesione secondo procedure - magari parallele - interne ai singoli Stati membri, trattandosi di dare un volto definito, se non definitivo, a questa nuova forma di "associazione politica" che si prepara ad essere l'Europa unita, e che cambia radicalmente il modo di essere degli Stati membri. Ciò del resto, storicamente, è proprio dei processi di "federalizzazione" che nascono non per articolare una precedente unità, ma per mettere insieme entità preesistenti.

Per l'Italia, in sostanza, si tratterà presumibilmente di passare da una fase nella quale la "chiave" dell'articolo 11, offerta con lungimirante saggezza dal costituente del 1948, bastava a far avanzare i piccoli passi dell'unificazione europea attraverso progressive "cessioni di sovranità" statale, ad una nuova fase in cui si dovrà costituzionalmente prendere atto e accettare una volta per tutte che facciamo parte non solo delle realtà nazionale e regionali tradizionali, ma anche della nuova realtà politica dell'Europa unita. Che è, in fondo, quali ne siano le forme concrete, la realizzazione dell'antico sogno degli Stati Uniti d'Europa.

Ma tutto ciò è affidato al futuro. Per intanto, risulta chiaro che la convenzione avviata il 1° marzo ha un compito ben diverso da quello della precedente; e perché, di conseguenza, anche la sua composizione e le vicende della sua formazione sono in parte diverse.

La convenzione per la carta dei diritti, chiamata all'opera di "ricognizione" che si è detta, è stata, non a caso, presieduta da un ex Presidente della Corte costituzionale (oltre che della Repubblica) tedesca, e composta largamente da giuristi, senza che i maggiori dirigenti politici nazionali ed europei siano stati direttamente coinvolti. Al suo interno confronti ce ne sono stati, ma, per quanto se ne sa, non tanto fra portatori di esigenze e istanze dei vari organi dell'Unione, e solo in parte fra linee politiche riferibili alle diverse presenze nazionali, quanto fra portatori di diverse visioni ideali e culturali, anche al di là dei confini nazionali. La sede politica (la conferenza intergovernativa di Nizza) si è riservata essenzialmente il compito di discutere e di decidere sul valore formale e l'efficacia da attribuire alla carta.

Ben diversamente, la convenzione istituita a Laeken è presieduta da esponenti politici di primo piano, e l'interesse politico portato ai problemi della sua composizione è stato assai più elevato: certamente in Italia, come hanno dimostrato sia la (logica) rivendicazione da parte del Governo del potere di designare un rappresentante di propria fiducia, sia la designazione, da parte del Governo, del vice presidente del Consiglio, e, da parte del Parlamento, di esponenti politici rappresentativi, di maggioranza e di opposizione.

Ciò dimostra, quanto meno, che le forze politiche sono persuase che nella convenzione (e in ciò che ad essa farà seguito) si gioca una partita importante del nostro futuro istituzionale. Ed è così: qui si tratterà non di consacrare e garantire meglio traguardi raggiunti, valorizzando un patrimonio già in nostro possesso, ma di proseguire o meno nella costruzione di un futuro, e di sceglierne ritmi e direzione.

Il lavoro della convenzione sarà perciò da seguire molto da vicino. Ed è da augurarsi che in tutti i paesi europei si manifestino attenzione e partecipazione, riflessione e dibattito. Anche da questo può dipendere l'esito. Le "fasi costituenti" sono tanto più ricche di frutti positivi quando il meglio della società civile e politica trova espressione in esse e nei loro prodotti.

Se vogliamo istituire un paragone con l'epoca che, in Italia, ha prodotto la Costituzione, possiamo dire che, probabilmente, nemmeno l'assemblea costituente di allora lavorò in un clima di elevata partecipazione esterna, ma la congiuntura storica era tale per cui le forze, i gruppi, le energie più direttamente coinvolti nell'opera costituente rappresentavano davvero il meglio che la società italiana allora esprimesse (come spesso succede dopo le grandi catastrofi, che in qualche modo costringono una società a ripensarsi e a ricostruirsi). Ora, in Italia e in Europa, non si può dire che abbiamo una situazione simile. Sarà dunque essenziale che gli "addetti ai lavori" non si trovino a discutere tra la disattenzione generale.

* giudice della Corte costituzionale