

Marcello Pera

Il processo costituzionale nella Ue



SENATO DELLA REPUBBLICA

Marcello Pera

Il processo costituzionale nella Ue

ISPI, Milano 15 marzo 2002



SENATO DELLA REPUBBLICA

1. Sollevare domande e sollecitare risposte

Signor Ambasciatore, autorità, cari studenti, vi ringrazio dell'invito che mi avete fatto e che ho accettato di buon grado perché mi dà l'occasione di parlare di un tema al quale sono particolarmente interessato e soprattutto davanti ad un auditorio composto prevalentemente da studenti.

È importante, oserei dire fondamentale, sollevare domande e sollecitare risposte. Oggi molto più di ieri, perché siamo vicini a scadenze e decisioni importanti.

Incontri come questo, al quale partecipo sempre volentieri, vanno anche nel solco di iniziative che il Senato ha preso durante questi ultimi mesi e che mi piace ricordare. C'è stata intanto una mozione comune che è stata approvata praticamente all'unanimità dalle forze politiche presenti in Senato poco prima di Laeken; sono stati designati tre senatori come membri della Convenzione; c'è stato anche un impegno da parte dei senatori che fanno parte della Convenzione a riferire periodicamente non solo al Presidente, ma anche alle tre principali Commis-

sioni che sono coinvolte nel processo della integrazione europea e cioè gli Affari Costituzionali, gli Affari Esteri e la Commissione per gli Affari Europei. Tutto questo anche in vista di eventuali dibattiti più ampi, cioè in aula. Altre iniziative di maggior coinvolgimento, oltre la stretta classe politica, sono in programma ed alcune le abbiamo già iniziate. Forse ricorderete che c'era stato qualche mese fa un importante convegno a Roma alla presenza del Capo dello Stato che si tenne nell'aula di Montecitorio e in cui furono coinvolte rappresentanze politiche, civili, economiche e sociali. Convegni come quello continueranno. Abbiamo deciso, di comune accordo con il Presidente della Camera, di portarli in giro per l'Italia: il 9 maggio, che è la Giornata Europea, abbiamo organizzato un altro convegno importante a Venezia su «Radici ed identità dell'Europa». Seguiranno altri convegni che si terranno a Bologna e a Napoli su altri temi altrettanto importanti in vista dell'integrazione europea: l'istruzione e i partiti politici, un tema, quest'ultimo, che ho visto assai ben trattato e ben presente nel documento degli studenti e dell'ISPI. Insomma, ci stiamo muovendo, stiamo andando avanti con competenza, con la consapevolezza dell'importanza della partita, e con quella passione europeista che è tipica della tradizione italiana e alla quale ha dato un notevole contributo il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi.

2. Il metodo gradualista: "step by step"

Dicevo che la sfida è importante. Se uno guarda alle scadenze dell'ultimo anno – e anche agli impegni presi e ai vertici che si sono svolti – si accorgerà, credo, che stiamo cambiando fase ed anche metodo. L'Europa che è stata costruita lentamente fino al Trattato di Nizza seguiva ancora nella costruzione quello che si può chiamare il «metodo Monnet», cioè quello di costruire lentamente delle minime istituzioni possibili, adeguate ai problemi che si intendevano risolvere.

Nizza fa un passo in avanti, seppure con qualche delusione rispetto alla questione del *Bill of Rights*, la Carta dei diritti fondamentali, in quanto pone chiaramente nell'agenda politica dell'Europa la stesura di una Costituzione: tutti i quattro temi che vengono richiamati nella Dichiarazione di Nizza, in particolare nella Dichiarazione n. 23, sono tipici temi di una Costituzione europea ed anzi, direi, di una Costituzione *federalista* europea (basta ricordare il tema della devoluzione, dei rapporti tra Istituzioni europee, e parlamenti nazionali). Con Laeken invece non si parte più dalla Costituzione federale, ma si comincia a dire quali sono i problemi, le esigenze, le questioni sul tappeto, i bisogni dei cittadini, e in corrispondenza di ciò si pone la questione di quali nuove Istituzioni europee o di quale semplificazione delle istituzioni europee esistenti, noi dovremmo co-

struire. Io credo che questo sia un buon metodo. È un metodo concreto, perché parte da questioni reali. È un metodo critico, perché sulle questioni reali consente il dibattito ed il confronto. È un metodo cauto, perché invita alla prudenza (quando si parla di questioni reali e ci si confronta si trova un terreno comune ma si trovano anche le obiezioni). È anche un metodo da ingegneria istituzionale congetturale, cioè un metodo non illuministico, un metodo che cerca di individuare quali sono le istituzioni più adeguate o quale semplificazione delle istituzioni può essere più adeguata, senza pensare che questa sia la migliore o l'unica soluzione possibile e quindi dando spazio alle eventuali revisioni di errori che possono essere stati commessi o di inconvenienti che possano verificarsi.

A mio avviso questo è un eccellente modo di procedere. Finalmente avremo meno divisioni improprie (la più impropria di tutte è quella tra gli euroscettici e gli euroentusiasti oppure gli eurofilo o gli eurocritici), perché con la Convenzione siamo entrati nella fase operativa, nella quale abbiamo bisogno sia di visionari che di critici, di architetti e di manovali, di profeti ma anche di infedeli (dove gli «infedeli» sono coloro che non hanno un atteggiamento pregiudiziale contrario ma coloro che si pongono il problema se le soluzioni proposte siano adeguate, sufficienti, e così via).

Naturalmente anche gli infedeli devono usare linguaggi opportuni, toni giusti, riflessioni pacate, perché ciò consente alle loro obiezioni di essere di aiuto più di quanto non lo siano critiche di carattere pregiudiziale.

Ho detto che abbiamo bisogno di profeti e anche di utopisti. Credo però che se vogliamo, come dobbiamo, coltivare questa generosa utopia che è l'Europa, specialmente adesso che siamo entrati in fase operativa, allora dobbiamo essere molto prudenti e molto cauti. Se cominciamo con il volare basso, credo che arriveremo molto in alto. Dobbiamo evitare la sirena dei grandi disegni, dei grandi modelli magari animati dalle più generose intenzioni e prese di posizione, perché essi potrebbero produrre divisioni artificiali, con il rischio di creare tensioni, conflitti, crepe, che ci allontanerebbero dall'integrazione europea. Chi vuole questa integrazione europea, e io sono tra coloro che la vogliono, deve raccomandare il metodo gradualista, *step by step*. Indicato l'obiettivo, dobbiamo usare quegli strumenti intermedi che ci consentano, laddove avessimo individuato una difficoltà, di fare immediatamente delle correzioni ma non di fallire. Già in un'altra circostanza, in un incontro come questo, ma alla presenza di meno studenti, avevo detto che dobbiamo rivolgerci a coloro che sono rimasti esclusi – e sono tanti, credetemi – dal dibattito europeo. Se vogliamo convincerli non dobbiamo raccomandare un impera-

tivo categorico: «devi costruire l'Europa, dobbiamo costruire l'Europa». Un po' più pragmaticamente ed empiricamente dobbiamo spiegare bene un imperativo ipotetico: «se tu, cittadino italiano, tu cittadino dell'Europa, vuoi essere più sicuro alle tue frontiere, vuoi più sicurezza interna, vuoi più giustizia, vuoi una migliore espansione della tua libertà economica ed anche della tua personalità, allora l'Europa è ciò che fa per te».

3. Carta europea e costituzioni nazionali

Un altro problema su cui io credo si sia richiamata poco l'attenzione è il rapporto tra la possibile carta dei diritti fondamentali europei e le carte costituzionali nazionali. È un problema che è venuto fuori, a mio avviso in malo modo, e in un'occasione inopportuna, quando si è parlato di un codice penale minimo europeo. In tale occasione si sono infatti riscontrate delle discrasie – se non delle vere e proprie contraddizioni – tra quello che a livello europeo si va a scrivere in una carta dei diritti oppure in una costituzione e quello che c'è già nelle costituzioni nazionali.

Trasformare o introdurre in una costituzione nazionale una norma che dica che qualunque altra norma di livello europeo superiore diventa di per sé norma del nostro ordinamento è più facile a dirsi che a realizzarsi, perché ha contro di sé non soltanto

le costituzioni ma anche le gelosie nazionali, le culture e la storia. Faccio un esempio di questa resistenza, che non è una resistenza, come dire, malevola ma una resistenza che invece esiste nei fatti. Noi siamo stati, mi pare, il primo paese a ratificare la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che fu sottoscritta a Roma nel 1950. Questa Convenzione peraltro, contiene moltissimi diritti che si sono poi ritrovati nel *Bill of Rights* europeo.

Ebbene, noi siamo un paese che per circa cinquant'anni ha discusso a livello della Corte di Cassazione e a livello della Corte Costituzionale quale fosse lo statuto delle norme contenute in questa importantissima Convenzione, la maggior parte della quale dovrebbe diventare la Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei. Quelle norme sono sempre state un po' nel limbo. Non erano norme di rango costituzionale, non erano leggi di carattere ordinario, erano qualcosa di intermedio. Sta di fatto che praticamente non si sono mai applicate.

Qualcosa di molto diverso è accaduto in Inghilterra che pure è un paese propriamente eurocritico se non addirittura euroscettico, per quanto riguarda lo *Human Rights Act* che è esattamente la ratifica effettuata dall'Inghilterra della Convenzione del 1950. Lo richiamo, questo fatto, non per fare una critica, ma per farvi capire le difficoltà e le resistenze che esistono e anche il coraggio che occorre per trasformare norme dell'ordinamento

europeo in norme nazionali. In Inghilterra è stato definito nettamente quale è il rango di quelle norme, come debbano essere applicate, quali di esse possano non essere applicate, che cosa succede nel momento in cui un magistrato inglese si trovasse di fronte ad una obiezione, nella difesa o nell'esame di un cittadino inglese, che riguardasse quella Carta dei diritti fondamentali che, appunto, è diventata lo *Human Rights Act*.

Certo, in Inghilterra, non c'è una Costituzione scritta e quindi non c'è bisogno di un processo di revisione costituzionale. Noi abbiamo una Costituzione scritta e dobbiamo fare revisioni costituzionali adeguate se introduciamo norme sovraordinate, soprattutto riguardanti diritti fondamentali, all'ordinamento nazionale.

Non sono ostile rispetto a questa prospettiva di revisione, ma dico che dobbiamo esserne pienamente consapevoli. E aggiungo che non tutto quanto possiamo scrivere nella carta fondamentale dei diritti europei è compatibile *ad litteram* con quello che è scritto nella Costituzione italiana, anche perché la Costituzione italiana è notoriamente una Costituzione dettagliata e analitica. Pensare che qualunque cosa scriviamo in Europa sia *ipso facto* compatibile con le norme del nostro ordinamento, anche costituzionale, è una illusione che può provocare dopo, se non ci pensiamo prima, enormi difficoltà.

4. "Strong but light"

Infine, alcune questioni importanti. Una riguarda il come costruire l'Europa, cioè una questione di procedura. Mi ha colpito nel vostro documento, che ho molto apprezzato per la concretezza delle soluzioni che voi portate, la disattenzione a questa questione. Voi siete così generosi che date per acquisito tutto il processo della Convenzione, tutto il processo della Conferenza Intergovernativa e cominciate il giorno dopo ridisegnando un modello di Europa che è molto attraente, molto accattivante e però prescinde dalla fase della procedura. Ora tutti ripetono che c'è stato un deficit democratico nella costruzione dell'Europa e la Convenzione fa un passo avanti rispetto a questo deficit, perché non coinvolge poche persone, ne coinvolge oltre cento persone. Ma c'è un problema davvero importante che sta nascendo e che ho avuto anche modo di trattare con i senatori presso la Convenzione: alla fine dei lavori della Convenzione (che noi auspichiamo entro i tempi prestabiliti), soprattutto se la Convenzione su alcuni punti e nodi importanti avrà dato più di una opzione – come forse è opportuno che faccia – quando entrano in gioco (se entreranno in gioco) i Parlamenti nazionali? E i popoli europei? Ci sarà semplicemente un passaggio parlamentare per una ratifica? I parlamenti nazionali rispetto al documento della Convenzione saranno esonerati e tutto

si deciderà a livello dei governi? Ci saranno dei referendum, come è probabile che qualcuno chieda? E le articolazioni degli stati nazionali, le regioni, le autonomie locali, come saranno coinvolte?

Da ultimo c'è il problema di quale Europa costruire.

Credo che dobbiamo essere molto realistici su che cosa possiamo ottenere. Parlando con rappresentanti nostri ma anche con gli Ambasciatori europei, e con i miei omologhi degli altri Parlamenti europei, ho usato la formula «*light but strong*». Leggera ma forte vuol dire questo: l'Europa deve essere forte, e quindi ci deve essere un'istituzione esecutiva forte, su alcune di quelle che sono le competenze, le funzioni essenziali. Mi riferisco in particolare alla politica estera, cioè la sicurezza esterna, al governo dell'economia, alla sicurezza e giustizia interna. Io credo che su questi tre punti che peraltro sono, come dire, anche filosoficamente, le tre funzioni essenziali degli stati, l'Europa dovrebbe seguire un metodo non intergovernativo ma comunitario. Quindi su queste tre funzioni bisogna essere *strong, very very strong*, e *light* per il resto. Non voglio introdurre la questione talvolta umoristica delle direttive sulle banane, i lupini, i pomodori. Su questo bisogna concedere molto agli stati e bisogna concedere molto anche alle loro articolazioni sulla base del principio della devoluzione o della sussidiarietà. Mi preoccupa poco, anche se è molto accesa, una discussione sui pomodori e sul-

l'unificazione degli standard alimentari. Capisco che è una cosa importante in un mercato comune, ma sono molto meno preoccupato di questioni come queste per le quali possono essere trovate soluzioni a livello nazionale o addirittura a livello regionale. Mi interessa molto di più, se vogliamo dare il segno dell'Europa, che siamo tutti quanti impegnati sulle tre funzioni essenziali: questa è l'ambizione che ci deve muovere tutti.

Naturalmente, per le tre funzioni essenziali dobbiamo trovare istituzioni adeguate. Io credo che dovremmo semplificare molto quelle che ci sono e riportare tutto quello che non serve per i compiti fondamentali delle istituzioni agli stati e alle regioni.

Sarà una cosa difficile perché tutti sanno che quando una istituzione è creata c'è un'inerzia interna a quella istituzione che la fa sopravvivere anche quando perde la sua funzione. Ma sulla semplificazione delle istituzioni dovremmo essere molto coraggiosi. Noi abbiamo una grande tradizione in Europa, una grande cultura, tutta la storia del progresso scientifico, tecnologico, civile, democratico. In questa storia noi dobbiamo trovare le nostre radici ed in questa storia noi dobbiamo pescare. Sono convinto che se così facciamo e se useremo quella prudenza, quella pragmaticità, quella empiricità che occorrono, allora avremo grande e meritato successo.

