

Giovedì 11 ottobre 2018

**DALLA COSTITUZIONE ITALIANA:  
quali principi riproporre per una democrazia costituzionale europea**

Relazione dell'incontro con **Filippo Pizzolato\***  
*Università di Padova*

## **Introduzione**

**Gabriella Cavagna** ripercorre gli interventi precedenti e introduce alcune domande: Sul piano giuridico l'Europa presenta un ordinamento composito, multilivello, con coesistenze e interazioni fra diritto dell'Unione, diritto internazionale ed ordinamento costituzionale dei singoli stati membri. Crediamo che la Costituzione italiana, anche se non attuata in tutte le sue parti, rappresenti un modello alto di democrazia per i principi che afferma (personalismo, uguaglianza, libertà, tutela delle minoranze, solidarietà, ecc.). I diritti di libertà e diritti sociali presenti nella costituzione italiana sono sostanzialmente recepiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE nei capitoli Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia ma ci chiediamo: qual è il ruolo della Corte di Giustizia rispetto all'effettività dei principi, cioè alla tutela effettiva dei diritti sanciti dalla Carta?

La Costituzione italiana prevede forme di protezione sociale a livello alto in diversi ambiti della vita personale e associata (difesa della salute, sicurezza e tutela del lavoro in tutte le sue forme, non discriminazione, tutela della fragilità, asilo costituzionale ecc.), ma oggi siamo di fronte, a livello europeo, a una crisi dello stato sociale o, come afferma **Barberis** "a un processo di rieconomicizzazione di quanto il welfare state aveva deeconomicizzato e dislocato sul terreno delle relazioni non economiche?".

Se sul piano giuridico l'integrazione comunitaria consiste in un processo di costruzione di un unico ordinamento in luogo della pluralità degli ordinamenti giuridici preesistenti non c'è il rischio di un processo di armonizzazione al ribasso con riduzione delle tutele?

La Costituzione italiana, perseguendo fini di bene comune e giustizia sociale, pone limiti alla proprietà privata per renderla accessibile a tutti (art.41 e 42), a questo legherei anche il principio della progressività della tassazione e il principio di solidarietà (art.53). Quindi la Costituzione italiana afferma il primato della politica sui meccanismi del mercato. Come rilanciare l'iniziativa politica per potenziare le politiche sociali europee? Con quali strumenti, istituzionali e non?

Il principio fondamentale del perseguimento della pace è sancito dall'art.11. della nostra costituzione. Il progetto europeo era nato con l'obiettivo di un processo di pace, ma come è andata successivamente?

## Filippo Pizzolato

Avrete avuto, nel corso degli incontri precedenti, la percezione dell'elevata complessità degli ordinamenti europei, complessi anche per chi si occupa di diritto tanto da divenire una branca specifica del diritto: il Diritto dell'UE, una disciplina estremamente analitica. I procedimenti sono differenziati in base alle diverse competenze, senza linearità ed omogeneità perché non sono il frutto di un'Assemblea Costituente, ma risultano da sedimentazioni successive molto lunghe nel tempo (i primi trattati sono del 1951 con la CECA).

Oggi abbiamo:

- Il Trattato dell'Unione Europea che contiene più o meno i principi, il cosiddetto TUE
- Il Trattato sul Funzionamento dell'UE che invece contiene disposizioni più analitiche

Ma anche io che insegno Diritto pubblico fatico ad orientarmi nella complessità delle procedure europee.

Siamo oggi ad un punto non particolarmente piacevole: non possiamo più tornare indietro, le conseguenze sono incalcolabili, ma siamo a metà del guado mentre l'acqua sta travolgendo i massi su cui abbiamo camminato, ci vorrebbe un atto di coraggio per conquistare l'altra sponda, ma le energie sembrano sempre di meno.

Anche all'interno della Costituzione italiana l'integrazione comunitaria è un dato giuridicamente irreversibile perché all'UE è riconosciuto il carattere di quegli ordinamenti che perseguono la pace e la giustizia fra le nazioni rispetto (per l'articolo 11 della Costituzione l'Italia acconsente alle limitazioni della sovranità). Col tempo nella nostra costituzione sono stati inseriti dei riferimenti espliciti all'integrazione europea: l'art. 117 al comma 1 (riforma del 2001) dice che *"la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*. Sugli obblighi internazionali inoltre non è possibile proporre referendum abrogativi e per uscire dall'Unione occorre una vera e propria forzatura costituzionale.

Vorrei confrontare la Costituzione italiana e quella europea dal punto di vista della democrazia: la nostra Costituzione fonda la democrazia sul lavoro, ma questo principio è stato messo da parte da molto tempo e quindi non possiamo rimproverare all'Europa di non aver formulato lo stesso principio, però ci aspettiamo da un ordinamento democratico un processo di investitura diretta degli organi governanti, i poteri dovrebbero trarre la loro legittimazione dal corpo elettorale, dalla periodicità degli appuntamenti elettorali, dalla competizione fra forze diverse. Per lungo tempo si è contestato all'UE un deficit di democrazia perché l'organo dell'UE direttamente eletto dai cittadini, il Parlamento Europeo, aveva poteri decisionali molto scarsi, per circa 30 anni quasi esclusivamente consultivi mentre le decisioni venivano prese dal Consiglio dei Capi di stato e di Governo, ma oggi il Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini con un sistema proporzionale, in quasi tutte le materie condivide la potestà di decidere con il Consiglio.

Abbiamo quindi un potere legislativo che è diviso: da un lato il Parlamento, dall'altro il Consiglio dei Ministri (formato da un rappresentante per ogni Governo degli Stati membri). Nel corso del tempo il Parlamento ha eguagliato il potere del Consiglio e oggi la procedura è di codecisione alla pari. La democraticità dell'UE, anche nel sogno più ottimistico di un ordinamento federale, era legata alla presenza di una camera eletta dal popolo e una camera in cui siedono i rappresentanti degli stati membri. Sarebbe impossibile replicare le procedure di democraticità di uno stato e mi sembra più anomalo il fatto che nel parlamento italiano ci dovrebbe essere una seconda camera espressione delle autonomie.

La via per l'integrazione che ha intrapreso l'UE non è stata la via che **Spinelli** ha esposto nel *Manifesto di Ventotene*. **Spinelli** e **Rossi** sottolineavano che c'era un'occasione da cogliere

al volo: le potenze nazionali, stremate dalla guerra sono in una condizione di fragilità, prima che si rialzino gli orgogli nazionali e prima che si riarmino le sovranità nazionali bisognava mettere il cuneo della federazione europea. Discorsi analoghi furono proposti da **Simone Weil**, tutti pensavano che la sovranità nazionale sarebbe stata la pietra d'inciampo della federazione e avrebbero voluto una federazione basata sul popolo europeo più che sugli stati o anche una federazione attraverso gli enti locali, che coinvolgesse le autonomie (gemellaggi fra comuni ad esempio). La via perseguita però è diversa: è quella del cosiddetto *funzionalismo* di **Monnet**: arrivare all'integrazione europea attraverso integrazioni successive.

Si è partiti dall'integrazione economica creando le condizioni di un'unione sempre più stretta, il carbone e l'acciaio già ci dicono dell'idea di fondo perché col carbone e l'acciaio si fanno le armi, sono le materie prime dell'industria pesante e quindi sottendono un obiettivo di natura politica. L'integrazione ha proceduto molto bene fino allo scoppio della crisi.

Oltre al parlamento in Europa esiste anche la Commissione che dovrebbe corrispondere grosso modo al Governo e che oggi non è più una tecnocrazia, ma è investita del suo potere dal parlamento europeo, deve godere della maggioranza secondo lo stile del voto di fiducia, fiducia che può essere anche revocata dal parlamento con conseguenti dimissioni della Commissione. Questo quadro è orientato ad un'evoluzione di tipo democratico.

Ci sono altri organismi consultivi che favoriscono la partecipazione:

- Un Comitato delle Regioni
- Un comitato economico e sociale europeo (corrispondente al nostro CNEL)

Questa impostazione ha subito una brusca battuta di arresto con la crisi economica e i provvedimenti che ne sono seguiti:

- Il potere decisionale anziché concentrarsi sulla Commissione è stato attratto nell'orbita del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo cioè i vertici dei governi degli stati.
- Mentre la Commissione europea ha un mandato preciso, fissato dai trattati, di indipendenza dagli stati membri, è la vestale dell'interesse comunitario, il Consiglio invece fa riferimento ai singoli stati e quindi è diventato il rissoso condominio in cui alcuni stati pesano più di altri.
- C'è stata l'illusione che formando governi forti negli stati si sarebbe rafforzata anche l'UE, quindi c'è stata una sorta di presidenzializzazione, un'enfasi sul capo del Governo, invece è successo il contrario, ogni presidente ha difeso gli interessi del proprio paese, senza mediare con gli altri. L'economista francese **Piketty** sostiene: è difficile che si crei lo spazio dell'interesse pubblico quando un paese è rappresentato da un unico rappresentante che sente di incarnare lo Stato di provenienza. Vediamo perciò che il modello **Orban** si sta diffondendo.

Mentre la Costituzione italiana è orientata alla solidarietà, all'uguaglianza sostanziale, l'Europa viene accusata di essere, secondo l'espressione del giurista italiano **Mancini**, "socialmente frigida". Nel 2002 avevo scritto un libro in cui sostenevo una tesi diversa e cioè che si dovesse parlare di un disallineamento: l'UE non può esercitare qualsiasi competenza come uno stato sovrano, agisce secondo il principio di attribuzione cioè per le competenze che gli stati le attribuiscono attraverso i trattati. Non ci sono trattati che trasferiscano all'UE competenze in campo di welfare, cosa che risulta sempre più insostenibile, e che non ha funzionato. Quello che l'UE ha potuto fare nel campo del welfare è stato relativo alla sicurezza sul lavoro, alla tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, il principio di non discriminazione con cui sono state rimosse molte disuguaglianze (genere, condizione femminile nel lavoro), ma non c'è la possibilità di imporre un sistema previdenziale unico. L'UE ha però favorito il dialogo fra sistemi diversi grazie a cui se un lavoratore sta 3 anni in Belgio e poi lavora in Francia i suoi contributi vengono riunificati.

Quando nel 2003 è avvenuto l'allargamento dell'Europa ai paesi dell'est (che ha avuto il senso di ricucire una frattura nel cuore dell'Europa dei due blocchi, per andare verso la pace) sono entrati paesi che uscivano da un'esperienza di mortificazione delle identità nazionali (questo in parte può spiegare anche l'ostilità di questi paesi verso le altre identità nazionali) e che da un'economia pianificata si aprivano al libero mercato, paesi che non volevano saperne di welfare, anzi avrebbero voluto liberarsene. Sarebbe stata necessaria una riforma dei trattati che possono essere cambiati solo all'unanimità, molto meno facile da ottenere da 28 paesi con storie e culture disomogenee.

Per integrare i mercati basta rimuovere i vincoli con una sentenza della Corte di giustizia, per integrare il welfare ci vuole una legislazione, un accordo politico.

Nel 2000 è arrivata la Carta Europea dei Diritti fondamentali (Carta di Nizza) che codificava i diritti sociali (giustizia, solidarietà, uguaglianza) già riconosciuti all'interno dell'UE, però è rimasta incompiuta perché in uno degli articoli si afferma che la Carta non può allargare le competenze dell'UE.

Altro grande momento di blocco dell'UE è stata la crisi economica perché ha innescato un meccanismo che ha evidenziato tutti i limiti dell'UE in quel momento: è stato introdotto il *fiscal compact* (Patto di bilancio europeo, formalmente Trattato sulla stabilità), si è irrigidita l'architettura delle regole economiche e finanziarie per tenere sotto controllo i disavanzi dei paesi a rischio (tra cui l'Italia). Già prima esistevano i parametri di Maastricht per cui il rapporto debito/PIL doveva essere al 60% (noi siamo circa al 130) e deficit/PIL sotto al 3% (parametri che oggi sono ritenuti per nulla oggettivi). Questo ulteriore irrigidimento fa pensare ad un modello cibernetico, cioè una macchina che ha propri sistemi quasi automatici che intervengono autonomamente quando si deraglia. C'è una bella espressione inglese: *governing by rules and ruling by numbers* cioè governare attraverso le regole, regole che sono espresse attraverso parametri numerici, normativi. L'idea è di stringere l'Europa in una unità che però è fatta di numeri e parametri senza nessuna considerazione di respiro politico, un modello di federazione senza popolo, come se fosse una macchina, tanto che quando la Grecia ha prospettato l'idea di un referendum ha introdotto un'idea molto pericolosa in questo meccanismo. Questo sistema potrebbe funzionare se l'UE in quanto tale avesse la capacità di mettere in campo una forza anticiclica cioè se gli stati indebitati non potessero mettere in campo altra spesa pubblica (come avviene negli stati federali come gli USA che hanno anche una spesa centrale (25%) che compensa quelle dei singoli stati) ma il bilancio dell'UE non è in alcun modo equiparabile al bilancio di uno stato federale: è l'1% di quello degli stati membri. L'Europa ha provato a contrastare la recessione con il piano **Junker**, ma non ha sufficienti energie economiche, anzi si è entrati in un'ottica per cui il bilancio dell'UE non deve crescere e soprattutto gli stati ragionano con la logica del "Tanto io ti do, tanto mi deve tornare".

Insomma non si può ritornare agli stati nazionali (non si possono affrontare problemi come le migrazioni, l'ambiente, la criminalità da soli) ma l'Europa come è adesso non funziona, è un terreno che ci si sgretola sotto ai piedi, con le ultime energie bisognerebbe fare un salto e approdare sulla sponda che ci indica **Padoa Schioppa**, il fratello dell'ex ministro, o dall'economista che citavo prima, **Piketty**, cioè fare l'Europa a doppia velocità, un nucleo di integrazione più stretta: quei pochi stati che non hanno al loro interno maggioranze sovraniste che investono nel progetto di integrazione europea, per esempio gli stati che hanno l'euro, che potrebbero avere anche un parlamento dell'eurozona (diverso del modello a geometria variabile in cui è permesso ad alcuni paesi di aderire o non aderire ad alcune risoluzioni).

*\*testo non rivisto dall'autore*