

## Perché la Carta dei diritti

VALERIO ZANONE

Del vertice di Nizza che ha chiuso il secondo millennio, i cittadini d'Europa non hanno ragioni per essere entusiasti. Si sperava che il 7 dicembre Chirac riuscisse a rinverdire la bicentenaria tradizione francese in materia di dichiarazioni dei diritti; ma fra le alchimie del voto ponderato, i distinguo sulle materie regolabili a maggioranza, le schermaglie diurne e notturne fra governi nazionali e Commissione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è finita in sottordine. Persino la previsione che l'approvazione della Carta si risolvesse in un proclama politico di euroretorica è risultata ottimistica; la Carta è stata approvata in sordina, la determinazione della sua efficacia giuridica è stata girata alla presidenza svedese che in proposito non sembra predisposta ad eccessi di zelo, il percorso futuro di quella che dovrebbe diventare la prima parte della Costituzione europea è affidato al riordinamento del trattato che presumibilmente porterà il processo costituente fino alle soglie delle elezioni europee del 2004.

Il defunto Novecento ha addestrato in cinquant'anni gli europeisti a non essere impazienti, ma a Nizza un'accelerazione del processo di costruzione europea sa-

rebbe stata desiderabile perché negli ultimi mesi l'eurobarometro non segnala tempo buono.

L'opinione pubblica europea si dichiara pessimista circa la capacità di recupero dell'euro e preoccupata per i costi dell'allargamento dell'Unione. Sarebbe sorprendente il contrario, senonché anche il giudizio complessivo sull'appartenenza alla comunità è dato in discesa.

«Il Sole 24 Ore» del 25 settembre dava notizia di un sondaggio Gallup che stimava il consenso degli europei sotto la soglia del 50 per cento, con punte di caduta al 25 per cento nel Regno Unito, 33 in Austria, 34 in Svezia, 40 in Finlandia e 41 perfino nella predominante Germania.

### **L'approccio funzionalista non basta più**

L'approccio funzionalista ha prodotto in cinquant'anni risultati storici irreversibili, ma adesso non basta più. Si avverte la necessità di una fase costituente che coinvolga i cittadini europei nella scelta del proprio futuro, rimuovendo i limiti dell'integrazione affidata alle *élites* diplomatiche, burocratiche e tecnocratiche.

L'unione europea non può procedere soltanto sotto la spinta della globalizzazione dei mercati; è venuto, per dirla con Dworkin, il tempo dei «diritti presi sul serio».

Nell'opinione dei giuristi la Costituzione europea si va formando negli anni per via pretoria, ad opera della Corte di Lussemburgo ed anche delle giurisprudenze nazionali che riconoscono, come in Italia, la preminenza dei trattati europei sulle legislazioni interne. Ma adesso serve un atto fondativo della cittadinanza comune.

L'esercizio comune di parti sempre più consistenti delle sovranità nazionali deve estendersi alla dimensione internazionale dei diritti individuali. L'integrazione attraverso i diritti è il nuovo passo che l'Unione Europea deve compiere dopo l'unione monetaria, la parziale comunitarizzazione del terzo pilastro, l'evoluzione del diritto comunitario. Serve un Bill of Rights che visualizzi i valori condivisi della cittadinanza, i fattori comuni del *demos* europeo: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, nella visione di Ciampi a Lipsia, deve formare la prima parte della costituzione *in itinere*.

Il percorso dell'Unione Europea rischia di diluirsi: all'interno per effetto dell'integrazione a velocità differenziate, e verso l'esterno con l'allargamento ai paesi dell'Est e del Mediterraneo. La Carta dei diritti è un'assicurazione contro entrambi i rischi in quanto rende visibili i fattori comuni della cittadinanza e definisce il perimetro giuridico per accedere all'Unione e per restarci sulla base di standard uniformi di civiltà. Le riforme istituzionali in cantiere si saldano con le garanzie dei diritti individuali di cui sono titolari i cittadini

europei. La Carta stabilisce un referente unitario rispetto alla persistente rappresentatività nazionale delle istituzioni, non escluso il Parlamento europeo che di fatto rappresenta tuttora i popoli dei singoli Stati, tanto da non essersi dato neppure una legge elettorale unitaria.

Intorno all'idea del Bill of Rights europeo non sono mancate interpretazioni minimaliste, sospetti di euroretorica e scetticismi ironici soprattutto da parte del conservatorismo britannico, erede della insofferenza burkiana verso le costituzioni scritte. Eppure la Carta dei diritti non nasce dal nulla. Il progetto di unione europea presentato da Altiero Spinelli nel 1984 prevedeva già entro cinque anni una dichiarazione dei diritti fondamentali. Dieci anni dopo, il progetto di costituzione vanamente approvato dal Parlamento europeo conteneva un titolo sui diritti dell'uomo garantiti dall'Unione.

Il passo è stato in parte compiuto con il Trattato di Amsterdam, che definisce in forma sommaria i principi comuni agli Stati membri e prevede che nel caso di violazione di tali principi uno Stato possa essere sospeso da alcuni dei poteri inerenti al Trattato, restando in ogni caso vincolato dagli obblighi di appartenenza.

Poi nel giugno 1999 il Consiglio europeo di Colonia adottò la decisione di elaborare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea affidandone il compito ad un organo misto, formato da rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, dei governi e della Commissione, con mandato al dicembre 2000; e nell'ottobre seguente il Consiglio di Tampere stabilì la composizione e il metodo di lavoro dell'organo dei 62 (di cui 46 parlamentari) presieduto da Roman Her-

zog e successivamente denominato «convenzione». Il testo progettato dalla convenzione Herzog è stato approvato dopo un anno di lavoro dal Consiglio europeo di Biarritz e poi nel vertice di Nizza.

### Soltanto un proclama?

«Il fatto che una larghissima parte della popolazione europea non comprenda il funzionamento delle nostre istituzioni è certamente un problema su cui i governi dovrebbero riflettere». È uno dei prudenti consigli forniti a Prodi da Dehaene, Weizsacker e Simon, i tre saggi incaricati del rapporto sulle implicazioni istituzionali dell'allargamento dell'Unione. Per migliorare presso l'opinione pubblica la legittimità e l'autorevolezza delle istituzioni europee i tre raccomandavano l'adozione della Carta dei diritti caldeggiata dal Consiglio di Colonia, aggiungendo che «occorrerà valutare l'opportunità di integrare la Carta nei trattati ed eventualmente prefissare secondo quali modalità».

Circa l'efficacia giuridica della Carta il Consiglio di Colonia era rimasto nel vago, impegnandosi in un atto di proclamazione entro il 2000 e rinviando ad una fase successiva l'eventuale integrazione nei trattati. La convenzione dei 62 non poteva fare altro che lasciare ai governi la decisione, assumendo tuttavia l'ipotesi di lavoro che prima o poi la Carta sia integrata nei trattati e formulando quindi il proprio progetto in termini che possano diventare giuridicamente vincolanti senza necessità di revisione.

Poiché i diritti si sostanziano in norme di garanzia, e le garanzie in sanzioni riparatrici delle inadempienze, l'autorevolezza delle istituzioni europee auspicata nel rap-

porto dei tre saggi a Prodi avrebbe ricevuto un forte sostegno da una Carta dei diritti dotata di diretta efficacia giuridica. Ma le resistenze emerse sin dal primo momento non consentivano la previsione che quel risultato potesse essere prossimo. Le ipotesi di partenza variavano, sulla scala dal poco al molto, da un atto solenne di proclamazione, con effetti inizialmente soltanto politici, fino al recepimento nei trattati in forma di preambolo o di protocollo e alla azionabilità in ultima istanza dinanzi alla Corte di giustizia di Lussemburgo.

Fin dal 16 marzo 2000 il Parlamento europeo aveva invitato la conferenza intergovernativa ad inscrivere nell'ordine del giorno l'inclusione della Carta nei trattati, subordinando a tale condizione la propria futura approvazione. Ancor prima, nel documento di lavoro presentato il 25 novembre 1999 alla commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, i relatori Duff e Voggenhuber avevano sostenuto l'estensione dell'efficacia della Carta ai tre pilastri di Maastricht.

A sua volta la Commissione, con la comunicazione del 13 settembre, non aveva mancato di osservare che «un'integrazione della Carta nei trattati permetterebbe di ovviare ad alcune manchevolezze dell'attuale sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione. Il sistema vigente è infatti caratterizzato da una protezione indiretta attraverso principi generali di diritto comunitario, fissata dalla giurisprudenza in base a procedimenti promossi dinanzi alle varie giurisdizioni, ovvero da una protezione non immediatamente visibile per i diretti beneficiari».

Sulla questione si attendeva in Italia una risoluzione parlamentare *bipartisan*. Nelle commissioni la Camera aveva votato per-

ché la Carta fosse assunta come preambolo costitutivo del trattato europeo consolidato, e il Senato aveva egualmente votato di integrare la Carta nel trattato in forma di preambolo o di protocollo.

Alla vigilia di Biarritz, il 10 ottobre 2000 nell'assemblea della Camera Amato aveva cercato di ottenere la risoluzione *bipartisan* senza riuscirci.

L'opposizione si era attestata su un dispositivo che rimetteva ai parlamenti nazionali l'incarico di emendare la Carta, trascurando il fatto che i rappresentanti dei parlamenti nazionali erano presenti in 30 su 62 nella convenzione Herzog. La risoluzione approvata con un voto di stretta maggioranza non precludeva ulteriori miglioramenti al testo della Carta ma confermava comunque la volontà di renderla giuridicamente vincolante con l'integrazione nei trattati.

Una volta constatata a Biarritz l'impraticabilità della piena integrazione, uno spiraglio rimaneva ancora aperto. L'articolo 6 del Trattato di Amsterdam impegna l'Unione al rispetto dei principi fondamentali «quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950». Sarebbe stato sufficiente, in sede di revisione del Trattato, aggiungere alla Convenzione del 1950 la Carta dei diritti come fonte dei principi generali del diritto comunitario per aprire un varco alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo.

Ma a Nizza neppure quella scorciatoia è risultata praticabile, sicché per ora il trattato alquanto paradossalmente contiene quale fonte del diritto comunitario la Convenzione del 1950 e non la Carta dei diritti del 2000.

Tuttavia la Carta non si riduce, come gli euroscettici lamentano o sperano, ad un esercizio di euroretorica. I contenuti della Carta approvata in sordina sono comunque destinati a diventare un referente d'obbligo per le politiche comunitarie e una pietra di paragone per le politiche nazionali. Il presidente del Parlamento europeo Nicole Fontaine e il presidente della Commissione Romano Prodi si sono subito presi una rivincita sulle delusioni subite a Nizza impegnandosi a tenere conto, nell'attività delle rispettive istituzioni, dei contenuti della Carta, e qualche riferimento ai diritti in essa riconosciuti già comincia ad affacciarsi nella giurisprudenza.

### I contenuti della Carta

I 53 articoli della Carta discendono, secondo le istruzioni ricevute dal Consiglio di Colonia, da una pluralità di fonti. Diciassette articoli o paragrafi sono ricalcati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), altri dalle dichiarazioni universali delle Nazioni Unite. Ventitré articoli o paragrafi derivano dai trattati o da direttive comunitarie, una decina dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Dodici articoli sono desunti dalle Carte sociali adottate nel tempo dalla Comunità o dal Consiglio d'Europa: nell'insieme l'impianto della Carta associa ai diritti civili e politici del costituzionalismo classico i diritti sociali della cittadinanza inclusiva, incrociando libertà individuali, garanzie protette, divieti e doveri.

La titolarità varia di ampiezza dai diritti universali ai diritti operanti nello spazio giuridico dell'Unione per i residenti, ai diritti inerenti allo *status* di cittadinanza.

I valori universali di dignità, libertà, eguaglianza e solidarietà cui si intitolano i primi quattro capitoli sono iscritti in uno spazio giuridico determinato dai diritti politici di cittadinanza (suffragio democratico, trasparenza amministrativa, partecipazione e petizione, libera circolazione, protezione diplomatica) e dai garantismi dello Stato di diritto (imparzialità del giudice, presunzione di innocenza, *favor rei, ne bis in idem*).

In relazione alle fonti utilizzate si può ricorrere ad una tripartizione dei contenuti. La parte più tradizionale concerne diritti consolidati nelle tradizioni nazionali e ormai metabolizzati nella vita civile europea: dignità della persona e diritto alla vita; divieto della pena di morte, della tortura e della riduzione in schiavitù; libertà di pensiero, associazione, riunione; diritto di istruzione, lavoro, sicurezza; diritto di asilo e limiti all'extradizione; eguaglianza davanti alla legge. Soprattutto per questa parte, la Carta si pone in raccordo con la Cedu, che peraltro ne costituisce una delle fonti primarie. La convenzione Herzog ha escluso il problema del raccordo fra Carta e Cedu dalla propria competenza. L'Unione dovrebbe porsi in condizione di aderire alla Cedu come Alta Parte contraente. Si porrebbe quindi l'ulteriore raccordo fra la Corte di giustizia di Strasburgo competente per le violazioni della Cedu e la Corte di giustizia di Lussemburgo competente per le violazioni dei trattati.

Rispetto alla Cedu, che rappresenta lo standard minimo delle garanzie protette, la Carta dei diritti contiene altre due parti concernenti i diritti sociali e i nuovi diritti emergenti dall'evoluzione sociale e dallo sviluppo scientifico-tecnico successivi al

lontano 1950 quando la Cedu fu sottoscritta in Roma.

La parte sui diritti sociali, ricalcata sulle Carte del 1961 e del 1989, comprende i principi di libertà d'impresa e diritto di proprietà; i diritti dei lavoratori (consultazione, negoziato, sciopero, collocamento, condizioni di lavoro, protezione in caso di licenziamento ingiustificato, divieto del lavoro infantile); i diritti di solidarietà (protezione della famiglia, sicurezza sociale, tutela della salute, diritto di accesso ai servizi di interesse generale). Vi si coglie una inevitabile asimmetria fra le affermazioni di principio e le norme programmatiche di indirizzo. Le norme programmatiche hanno dato e daranno luogo a controversie circa la linea della sussidiarietà fra politiche nazionali e politiche comunitarie. L'impostazione del Trattato della Comunità, che per l'impronta ricevuta in origine dalla scuola ordoliberal di Friburgo si fonda sul principio regolatore dell'economia di mercato aperta e concorrenziale, viene integrata dalla Carta con elementi solidaristici che tendono a spostare verso l'alto gli indirizzi dell'intervento sociale.

La terza e più innovativa parte della Carta comprende i nuovi diritti: bioetica e ricerca scientifica; protezione dell'ambiente e dei consumatori; informazione e privacy; non discriminazione; pluralismo interculturale. Le definizioni della Carta in proposito richiedono un giudizio differenziato.

Fra le definizioni date nella Carta ai nuovi diritti, la meno soddisfacente (al punto di provocare un rilievo critico da parte della stessa Commissione) è quella della protezione ambientale. Salvo il

richiamo d'obbligo allo sviluppo sostenibile, l'articolo in questione è privo di contenuto innovativo. L'inclusione del diritto all'ambiente è comunque un passo avanti per i paesi, quale l'Italia, dotati di costituzioni anteriori all'epoca in cui si è sviluppata la domanda di tutela ambientale; ma le costituzioni europee più recenti come quella spagnola si pronunciano in termini più avanzati rispetto al testo della Carta. Manca in esso ogni riferimento alla protezione della biosfera e della globalità delle specie viventi; manca ogni indicazione programmatica in materia di conservazione del patrimonio naturale e di preservazione dagli inquinamenti; né vi è compreso l'obbligo di riparazione dei danni ambientali, presente già nel progetto Spinelli del 1984. Anche l'articolo successivo sulla protezione dei consumatori è generico al limite della tautologia, e non accoglie aspetti salienti quali il diritto di corretta informazione e di rappresentanza associativa.

Un secondo punto debole in materia di nuovi diritti concerne la convivenza multietnica, destinata a ingigantire nel territorio dell'Unione sotto la pressione di spostamenti demografici ineluttabili. Tutto ciò che se ne dice nella Carta è un articolo di nove parole che impegna l'Unione a rispettare «la diversità culturale, religiosa e linguistica». Una definizione meno elusiva dovrebbe affermare la prevalenza dell'identità individuale sui vincoli identitari di gruppo etnico e religioso, che al limite possono risultare incompatibili sia con la tutela dei diritti individuali riconosciuti nella stessa Carta, sia con la reciprocità del principio di tolleranza che distingue la società aperta rispetto alle società chiuse dalle quali provengono consistenti gruppi di

immigrati. Il rispetto delle diversità è un principio differente, anzi opposto, rispetto al vincolo delle identità collettive chiuse. L'accesso in Europa, e prima o poi ai diritti di cittadinanza europea, di gruppi portatori di culture radicalmente diverse dall'europea quali gli islamici richiede come condizione che chi accede alla società aperta ne accetti le regole, consentendo a ciascun individuo di modificare al contatto con la società aperta le proprie scelte di vita. Il principio della convivenza pluralistica meriterebbe di trovare nella Carta una definizione meno generica di quella attuale, che fra l'altro risulta introdotta solo nell'ultima fase dei lavori della convenzione Herzog.

Ampliamente trattato nella Carta è invece il principio di non discriminazione, compiutamente descritto in termini generali e ulteriormente specificato con norme a tutela della parità fra i sessi, la protezione dei minori e l'inserimento sociale dei disabili. Poiché fra le interdizioni compare la discriminazione derivante dall'orientamento sessuale, tanto è bastato perché almeno in Italia l'intera Carta sia stata qualificata come libertina e «laicista». L'ostilità di parte cattolica si è aggravata per la definizione del diritto di famiglia che la Carta garantisce «secondo le leggi nazionali che ne regolano l'esercizio», lasciando quindi spazio alle legislazioni permissive nei confronti di unioni di fatto anche fra omosessuali.

Il conflitto si è ulteriormente allargato in materia di bioetica, a proposito dell'articolo sull'integrità della persona che vieta la clonazione solo se riproduttiva degli esseri umani e risulta quindi meno restrittivo rispetto alla recente risoluzione del Parlamento europeo. La convenzione Herzog

non ha accolto gli emendamenti di parte cattolica che estendevano il diritto alla vita fin dal concepimento e il divieto di clonazione anche a scopi terapeutici. Nella versione definitiva della Carta è stato invece aggiunto un articolo (inspiegabilmente dimenticato nel progetto iniziale) che riconosce la libertà di ricerca scientifica. Converrebbe aggiungervi il diritto di avvalersi dei risultati della ricerca in condizioni di equità. In materia di bioetica la diversità fra cultura religiosa e cultura laica è irriducibile, e il testo della Carta rappresenta un compromesso ragionevole che limita la normazione prescrittiva al minimo etico generalmente condiviso.

Consapevole delle difficoltà che la Carta incontra nella percezione delle diverse culture nazionali, la convenzione Herzog ha provveduto ad autolimitare il proprio campo di applicazione con una norma orizzontale che darà da fare ai giuristi. La norma stabilisce che le disposizioni contenute nella Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà; gli Stati membri vi si adeguano nell'attuazione del diritto dell'Unione secondo le rispettive competenze; la Carta non introduce nuove competenze comunitarie e non modifica i compiti definiti dai trattati. I tre paragrafi della norma non sono di lettura facile per i profani ma il loro intento restrittivo sembra evidente. Il paragrafo di più facile interpretazione è l'ultimo, essendo chiaro che i compiti e le competenze definite dai trattati dell'Unione e della Comunità possono essere modificati solo da accordi intergovernativi. L'evidenza dei due paragrafi precedenti è inerente alla natura garantista dei principi fondamentali: la protezione dei diritti individuali dalle in-

genenze che determinino abusi di potere può essere neutrale rispetto all'ordinamento dei poteri pubblici. Ma l'insistenza sul principio di sussidiarietà e sulle competenze degli Stati nazionali mostra lo scrupolo di premunirsi nei confronti dell'eventuale ricorso diretto alla giurisdizione comunitaria. In conclusione, le possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia da parte di persone fisiche e giuridiche restano quelle già stabilite nel Trattato della Comunità.

### **Esiste un patriottismo europeo?**

Nonostante i limiti riscontrabili in varie parti del testo, nonché l'abito più dimesso che sobrio del linguaggio adottato, la Carta dei diritti segna un passo importante verso la legittimazione etico-politica della cittadinanza europea.

A Colonia il mandato per la redazione della Carta forse non andava oltre l'idea di una compilazione che esponesse in forma ordinata e visibile le tradizioni costituzionali comuni agli Stati dell'Unione e i principi già affermati nei trattati e nella giurisprudenza comunitaria. Ma nell'anno e mezzo trascorso dal Consiglio di Colonia ad oggi sono emersi sintomi involutivi di cui non si può sottovalutare la gravità.

Il giovanilismo neonazista preoccupa seriamente l'area germanica. Un localismo chiuso e ansiogeno si annida su entrambi i versanti delle Alpi. Il populismo xenofobo di Haider trova proseliti anche fuori della Carinzia. Nella mansueta Lombardia c'è stato chi ha progettato di smantellare le eventuali moschee mattone per mattone per emulare le telecronache palestinesi alla Tomba di Giuseppe.

Nell'Italia del giubileo la laicità dello Stato è stata revocata in dubbio da un'insorgenza integralista. Si sono riaperte vecchie incrinature nel fondamento unitario della cittadinanza nazionale. Il presidente della maggiore regione del Nord ha assunto le difese postume del brigantaggio borbonico. Poiché il Tevere è meno largo di quanto servirebbe, è lecito ritenere che all'offensiva antirisorgimentale abbiano contribuito le ricadute nel campo civile del giubileo, iniziato con il *mea culpa* sugli errori storici della Chiesa ma proseguito con la beatificazione del Pontefice sotto il cui regno il Risorgimento fu bollato come «la più perfida rivoluzione» e la legge delle guarentigie respinta come sovvertimento della sacralità del potere temporale. Cresce un revisionismo storiografico a finalità sospetta, visto che gli storici laici del Risorgimento non ne hanno divulgato mai un'interpretazione oleografica o agiografica. Il processo di unificazione nazionale è stato posto in discussione tralasciandone il valore fondamentale, che fu l'associazione fra indipendenza nazionale e libertà civili e quindi l'apertura verso lo spirito europeo.

D'altra parte, proprio dal Papa del giubileo è venuta l'ammonizione a non travalicare i limiti della democrazia procedurale, che non può invadere con decisioni maggioritarie le libertà e i diritti «ai quali è affidato il carattere democratico di un sistema». Ma le libertà e i diritti inalienabili dell'individuo che devono essere preservati anche rispetto all'eventuale despotismo democratico della maggioranza richiedono il pluralismo etico nello spazio pubblico. Viceversa l'insorgenza integralista non si accontenta di far valere le proprie ragioni ma pretende di farle prevalere imponente-

mente per legge anche a quanti non le condividano.

C'è dunque da chiedersi se lo spazio costituzionale europeo possa servire alla causa delle garanzie individuali meglio degli spazi nazionali; e se ne possa derivare un patriottismo costituzionale europeo.

La cittadinanza europea è pur sempre, e presumibilmente resterà per generazioni, una cittadinanza seconda rispetto alle cittadinanze nazionali radicate sul territorio e nelle tradizioni. L'identità europea non può fare a meno degli Stati nazionali e del pluralismo delle loro culture, lingue, religioni e costumi. Il patriottismo europeo non può comprimere il pluralismo delle tradizioni nazionali, ma può unificarne i fattori comuni.

Ernesto Galli della Loggia («Corriere della Sera», 28 settembre 2000) ha sostenuto che il patriottismo costituzionale, al pari di ogni altro, richieda un «altro da sé» con cui competere, e quindi possa formarsi soltanto in competizione con l'egemonismo americano. Ma il fondamento del patriottismo americano è nel Bill of Rights ed anche il patriottismo europeo deve fondarsi su una dichiarazione dei diritti.

Una patria comune dai siciliani ai finlandesi e domani dai ciprioti agli estoni può trovare fondamento soltanto sulle istituzioni e sui diritti individuali, che determinano un destino comune. La diversità delle cittadinanze di origine trova nella cittadinanza europea, condivisa per libera scelta, la sintesi formalizzata nella Costituzione scritta.

La teoria dei diritti e la storia delle loro dichiarazioni scritte ha avuto in Europa il luogo di origine; ma disgraziatamente anche il luogo delle peggiori violazioni. La costruzione europea è cominciata cin-

quant'anni fa sulle rovine del nazifascismo e si è allargata da dieci anni sulle rovine del comunismo. La Carta dei diritti riscatta il peggio del passato; segna per il nuovo secolo un passo verso la cittadinanza comune dei popoli che furono nemici nelle due guerre mondiali del Novecento.

### Due costituzioni a confronto

Se si condivide l'idea che la costruzione europea debba procedere attraverso l'espressione della sfera dei diritti individuali, e sui diritti individuali debba fondarsi la cittadinanza comune del *demos* europeo, allora la Carta dei diritti è la prima tappa verso la *neverending story* della futura costituzione federale.

Ma può esserci (e c'è) chi ritiene che la *neverending story* debba fermarsi alla razionalizzazione dello *status quo*, che il *demos* europeo sia un'identità immaginaria rispetto alla realtà storica dei popoli nazionali, e la Carta dei diritti sia quindi un esercizio di euroretorica e in sostanza una vacuità. Dal 28 ottobre anche quest'idea dispone di una costituzione, scritta a Saint James's Street nella redazione dell'«Economist».

Quella di Saint James's Street è un record nella categoria delle costituzioni brevi. In 21 articoli è condensata una semplificazione delle strutture comunitarie in cui trovano posto una serie di provocazioni acute con un addendo di pungenti malignità riservate in particolare a Prodi e Chirac. Il presidente francese sarebbe obbligato a vedersela con Jospin per adeguarsi alla norma che prevede intorno al tavolo del Consiglio europeo un solo rappresentante per ciascuno degli Stati membri. Peggio toccherebbe alla commissione di Prodi,

subordinata ai capi di governo e ridotta a segretariato della burocrazia comunitaria.

Quanto alle clausole provocatorie, la costituzione dell'«Economist» tira a colpo sicuro sul bersaglio della pletoricità istituzionale e dell'elefantiasi burocratica. Il parlamento, destinato con l'allargamento dell'Unione a raggiungere il tetto di 700, è ridotto a 100 deputati; la commissione a 12 membri; l'attuale babele linguistica all'uso di inglese, francese e tedesco come sole lingue ufficiali; il pendolarismo parlamentare fra Bruxelles e Strasburgo eliminato con lo stabilimento in un'unica sede. Non mancano nella costituzione dell'«Economist» formule innovative, rivolte non solo a migliorare l'efficienza degli organi e delle funzioni, ma anche alla trasparenza decisionale (pubblicità delle riunioni del Consiglio e dei singoli voti espressi) e alla partecipazione elettorale (diritto di voto nel paese di residenza anche per i cittadini di altra nazionalità comunitaria, in ossequio al legame fra rappresentanze e tassazione).

Tutto ciò non basterebbe ad occupare un inserto speciale nella prestigiosa creatura di Walter Bagehot, se non fosse chiaro che la chiave di volta della costituzione dell'«Economist» consiste nella supremazia dei capi di governo sull'intero ordinamento comunitario e nella definitiva attribuzione ai governi nazionali dei poteri di legislazione comunitaria e di *policy-making*, rafforzata dalla facoltà di recessione. La stessa copertina del settimanale, dove compare l'allusiva intestazione «We, the people of Europe», risulta per una volta ingannevole rispetto al testo, che viceversa esordisce con «We among the States of Europe», all'insegna dell'insuperabile avversione britannica verso i vincoli dell'appartenenza stretta.

Di conseguenza diverrebbe superflua l'idea stessa della Carta dei diritti, bastando come principi fondamentali il Trattato di Maastricht (neppure consolidato con quello di Amsterdam) e la benemerita Cedu del 1950, richiamata non solo per ciò che contiene ma maggiormente per ciò che esclude (i diritti sociali e i nuovi diritti oggetto di controversia).

La costituzione dell'«Economist» esprime una contrarietà alla Carta dei diritti che si è manifestata, in formule meno brillanti, anche in Italia.

L'Unione priva di costituzione adesso ne ha due in alternativa: la costituzione *in itinere* e la costituzione dello *status quo*; l'idea della cittadinanza acquisita attraverso i diritti individuali e l'idea degli accordi intergovernativi stipulati per comune interesse. Se si vuole concedere credito all'uto-

pia avverabile, è sperabile che la prima prevalga. Un segnale positivo viene dalla stessa costituzione dell'«Economist», nonostante i suoi contenuti provocatori. Il fatto che persino gli inglesi accettino l'idea di una costituzione scritta superiore alla sovranità parlamentare è di per sé un segno dei tempi.

I dubbi, non solo britannici, sull'effettiva esistenza di un *demos* europeo si risolveranno quando prima o poi si arriverà a sottoporre a referendum approvativo la Costituzione europea. Ma il *demos* non è altro che una aggregazione di individui, e soltanto la Carta dei diritti individuali può fondare il senso della cittadinanza comune.

1° gennaio 2001