

948

# QUADERNI COSTITUZIONALI

3/2002

948

# La Costituzione europea: elogio della precarietà

## 1. L'UNIONE E LA SUA COSTITUZIONE: DIFFICOLTÀ DI ANALISI

Pongo questo scritto sotto il segno di Pangloss, filosofo metafisico di Germania, secondo il quale tutto essendo fatto per un fine, tutto è di necessità per il miglior fine; le disgrazie particolari fanno il bene generale, dimodiché più vi sono disgrazie particolari, più tutto va bene ed è impossibile che le cose non siano dove sono, perché tutto è bene. Pangloss – come noto – è invenzione di Voltaire nel *Candide*. Qui il filosofo francese prende di mira Rousseau e Leibniz, allo scopo di demolire l'ottimismo e i sostenitori dell'armonia prestabilita.

Io farò la parte di Pangloss, per dimostrare che l'Unione europea è un organismo politico di straordinaria efficacia e straordinariamente utile; con tutti i tratti caratteristici di un potere politico sviluppato; ispirato alle due idee guida del potere, quella garantistica di legittimazione sulla base del diritto e quella democratica di controllo periodico dei governanti; dotato di una costituzione o norma base non meno forte delle Costituzioni statali; con poteri divisi, atti a garantire un sistema di pesi e contrappesi.

Avverto, però, che questa dimostrazione si scontra con tre problemi di analisi. Il primo deriva dalla difficoltà di inquadrare l'Unione, per l'assenza di precedenti vicini. Il secondo discende dalla fluidità della sua costituzione. Il terzo, infine, è legato al modo diffuso di studiarla, che è quello di fermarsi al vertice dell'Unione, tralasciando le parti che la compongono.

Posta dinanzi al problema di capire che cosa sia l'Unione, la cultura assume quale metro di paragone lo Stato, anzi lo Stato nazione, inteso come un «sistema pariforme», secondo la terminologia del legislatore piemontese

del 1875 o come «un tout unique composé de parties integrantes», secondo il modello rivoluzionario francese<sup>1</sup>. Da questo particolare tipo di ordinamento generale, diverso anche da altri tipi di Stati, come lo «Stato-contenitore», settecentesco, che convive con molte autonomie al suo interno, si traggono solitamente i concetti fondamentali, quali quelli di sovranità, di popolo, di cittadinanza, di legittimazione, di legalità, ecc. per trasportarli nel diritto comunitario e scoprirne l'assenza<sup>2</sup>.

L'Unione appartiene, invece, alla famiglia delle unioni giuridiche detta nell'Ottocento organiche, perché dotate di un proprio organismo, quali le unioni internazionali, le confederazioni, le unioni reali, gli Stati di Stati o Stati compositi<sup>3</sup>. Dunque, mutando l'ordine degli istituti, bisogna modificare anche l'ordine dei concetti.

La seconda difficoltà deriva dalla fluidità della costituzione europea. Affermando che quest'ultima è fluida, non intendo usare il concetto nel senso di Gaetano Azzariti *senior* e di Massimo Severo Giannini, per i quali esso indicava «una costituzione rigida, la quale non può trovare applicazione per mancanza delle leggi dirette ad integrarla, e quindi ad attuarla; sicché permangono in vigore delle norme esistenti, che divergono dal contenuto delle norme costituzionali»<sup>4</sup>. Intendo, piuttosto, riferirmi al carattere progressivo della costruzione europea, secondo il modello enunciato da Robert Schumann il 5 maggio 1950 («l'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale: essa si farà attraverso delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto»)<sup>5</sup>, e sviluppato con il «rilancio» di Messina del 1955, quando venne accantonato l'approccio politico all'integrazione europea e si decise di procedere con il progressivo allargamento delle competenze, a cominciare da quelle economiche, pensando che la scelta funzionalistica potesse condurre, alla fine, all'unificazione politica<sup>6</sup>. Dunque, la seconda difficoltà deriva dalla formazione progressiva dell'Unione, e, quindi, dalla circostanza che essa, in ogni dato momento, ha una costituzione fluida, non consolidata.

La terza difficoltà deriva dall'uso di concentrare l'attenzione sugli organi

<sup>1</sup> Le due espressioni in L. Mannori, *Dall'autonomia all'autoamministrazione: legicentrismo e comunità locali tra sette e ottocento*, in *Diritto generale e diritti particolari nell'esperienza storica*, Atti del congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto, Roma, Fondazione S. Mochi Onory per la storia del diritto italiano, 2001, 405.

<sup>2</sup> Procede in tal modo, ad esempio, M. Luciani nel lucido saggio su *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacci (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001, 71 ss.

<sup>3</sup> Su cui A. Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati - Gli Stati composti e lo Stato federale*, in *Biblioteca di scienze politiche*, diretta da A. Brunialti, vol. VI, I, Torino, UTET, 1891.

<sup>4</sup> M.S. Giannini, *La Costituzione «fluida»*, in *Società*, 1951, n. 3, 4 (dell'estratto).

<sup>5</sup> Cit. in M. Luciani, *Legalità*, cit., 82.

<sup>6</sup> Su questa fase, D. Preda, *Hallstein e l'amministrazione europea (1957-1967)*, in *Annale dell'Isap*, 2000, n. 8, 79; si veda anche a 80 la frase di P.-H. Spaak per cui i fondatori dell'Europa «croyaient que l'intégration économique les conduirait inmançablement à l'union politique».

948

diretti dell'Unione, mettendo in secondo piano o perdendo di vista l'insieme delle componenti dell'Unione, quasi che i cittadini e gli Stati non ne facessero parte, entrando così nella sua costituzione come elementi determinanti.

## 2. I TRATTI CARATTERISTICI DELL'UNIONE E DELLA SUA COSTITUZIONE

I tratti caratteristici dell'Unione e della sua costituzione sono quattro: il primo riguarda le sue basi, il secondo la sua natura, il terzo l'organizzazione, il quarto l'unità del sistema e il contesto politico-culturale.

### a. Le basi costituzionali

L'Unione europea presenta un singolare modo di integrazione: i popoli sono uniti nel Parlamento europeo attraverso i loro rappresentanti; i governi nazionali nei Consigli; le amministrazioni statali nei comitati; i sistemi giudiziari nel Tribunale e nella Corte di giustizia (ma questa integrazione, pur essendo non meno forte delle altre, è funzionale, non organica). Dunque, i diversi elementi degli Stati (popolo, governo, apparato esecutivo, ordine giudiziario) si trovano riuniti nell'Unione, che così, presenta elementi multinazionali, intergovernativi e transnazionali. A queste componenti si aggiunge quella propria e distintiva, comunitaria in senso stretto, costituita dalla Commissione e dal Tribunale e dalla Corte di giustizia<sup>7</sup>.

L'integrazione europea si realizza, dunque, scomponendo, nelle loro parti costitutive, gli Stati e ricomponendo tali parti in una sede diversa. Dunque, gli Stati fanno parte dell'Unione non solo nel senso che essi, come soggetti unitari, la costituiscono e vi partecipano, ma anche nel senso che le diverse loro componenti divengono componenti, «a mani congiunte», dell'Unione.

Ne risulta un ordinamento composito, come quelli degli imperi e delle federazioni, dove convivono più entità sovrane, che mantengono i loro diritti e le loro istituzioni, ma, nello stesso tempo, riconoscono di far parte di un ordinamento più vasto e persino di riconoscerne la superiorità<sup>8</sup>.

Questa circostanza spiega numerosi fenomeni, altrimenti incomprensibili. Mi limito a indicarne due, quello della duplice legittimazione dell'Unione e quello della interazione tra diritto domestico e diritto comunitario.

Il Parlamento europeo, eletto a suffragio diretto per la prima volta nel

<sup>7</sup> Per una ricostruzione in tal senso, S. Cassese, *La Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1991, n. 3, 487 ss. e *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, in *Reg. e gov. locale*, 1993, n. 1-2, 3 ss. Una delle migliori sintesi del sistema europeo è quella di J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, III ed., 1998.

<sup>8</sup> Sulle monarchie composite, W. Reinhard, *Storia del potere politico in Europa*, trad. it., Bologna, 1964, 200 ss. Per la loro attualità, cfr. le testimonianze di H. P. Hye e F. Adanir in H. Cavanna

1979, non sceglie la Commissione, ma approva la scelta del presidente e, poi, dei commissari e può approvare una mozione di censura nei loro confronti. Inoltre, il Parlamento non ha potere di iniziativa legislativa (ma può chiedere alla Commissione proposte di norme) e divide, con le procedure di cooperazione e di codecisione, il potere legislativo con il Consiglio. Dunque, l'investitura democratica c'è, non c'è (a pieno) il circuito che ne consegue (controllo dell'esecutivo e approvazione delle leggi). Ma a questa forma di controllo diretto, bisogna aggiungere quello indiretto, esercitato, nei modi esposti, dalle altre componenti statali in quanto tali, non come unità, sull'Unione. Per cui questa ha una legittimazione propria e una derivata, proveniente dai governi, dalle amministrazioni e dai giudici nazionali<sup>9</sup>.

L'altro fenomeno è quello dell'interazione tra diritto comunitario e diritto domestico. Al consueto e noto fenomeno per cui il primo influisce sul secondo, si accompagna l'altro, per cui il secondo influenza il primo<sup>10</sup>: norme, preferenze, stili nazionali producono effetti sul diritto comunitario perché questo nasce da un'unione di soggetti, che è anche unione di governi, di burocrazie e di giudici.

Dunque, per l'Unione europea possono ripetersi le parole del costituzionalista inglese Bryce riferite alla «repubblica americana»: «(...) la Costituzione non è un completo sistema di governo, con organi adatti al compimento di tutte le funzioni e i doveri che incombono a una civile comunanza. Essa presuppone i governi degli Stati, la loro esistenza e la loro continua e diffusa attività (...). Essa è (...) il complemento e il coronamento delle Costituzioni degli Stati, che devono essere studiate insieme alla Costituzione federale, per poter comprendere tutto il campo del governo civile, come lo comprendono le costituzioni della Francia, del Belgio e dell'Italia»<sup>11</sup>.

Come può tenersi insieme questo ordinamento composito, retto dal principio dell'«imperium mixtum» proprio del reggimento imperiale austriaco prima dell'assolutismo<sup>12</sup>? Lo strumento di unificazione è il regime posinodale, ovvero del sistema dei collegi che dominano l'Unione, dal Consiglio ai moltissimi comitati, gruppi, fori, ecc. Si tratta di una concezione amministrativa nuova, pur se lontanamente corrispondente alla polisinodalità imperiale spagnola, a partire dalla fine del '500<sup>13</sup> e ispirata agli ordinamenti reticolari.

<sup>9</sup> Alcuni aspetti di questo fenomeno sono esaminati in S. Cassese, *Is there really a democratic deficit?*, in *Europeos, Institutional reforms in the European Union - Memorandum for the Convention*, Roma, Europeos, 2002, 19.

<sup>10</sup> Sul punto, A. Héritier et al., *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy-making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, 292.

<sup>11</sup> G. Bryce, *La repubblica americana*, trad. it., I, Torino, UTET, 1913, 51.

<sup>12</sup> Su cui H. Sturmberger, *L'imperatore Ferdinando II e il problema dell'assolutismo*, in *Lo Stato*, a cura di F. Rotelli, P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1974, 167.

b. *La natura dell'Unione*

Il secondo tratto caratteristico dell'Unione deriva dalle scelte compiute inizialmente e nei momenti del suo maggiore sviluppo circa i poteri da sviluppare, le funzioni da svolgere e il modo in cui svolgerle.

Gli Stati nazione si sono sviluppati intorno ad un esecutivo (è il caso della Francia) o ai poteri legislativo e giudiziario (è il caso dell'Inghilterra). Il potere pubblico definito Unione europea si è sviluppato componendo insieme una pluralità di poteri, nel modo che si è detto, e dando luogo ad un potere legislativo e ad un potere giudiziario, senza, tuttavia, dotarsi di un potere esecutivo<sup>14</sup>. Questa scelta ha prodotto numerose conseguenze, di cui due principali. Non si sono neppure potute affacciare, nell'ambito dell'Unione, le problematiche, dominanti negli ordinamenti nazionali, del conflitto autorità pubblica-libertà privata, tranne nei pochissimi casi in cui adotta provvedimenti ordinatori o sanzionatori nei confronti delle imprese (concorrenza). Al contrario, l'Unione ha dato luogo al conflitto tra Unione e Stato, perché la sua azione è rivolta a limitare l'azione degli Stati e ad accrescere, quindi, l'ambito di libertà dei cittadini. Quando impedisce aiuti statali alle imprese, impone di rispettare la concorrenza, obbliga a consentire la libertà di circolazione, ecc., l'attività dell'Unione è diretta contro gli Stati, a favore dei privati. Per cui essa amplia, piuttosto che restringere, le libertà dei cittadini, tenendo sotto controllo i limiti che gli Stati pongono ad esse.

Anche nella scelta delle funzioni ulteriori, l'Unione ha mostrato un volto mite o compassionevole, piuttosto che quello arcigno dello Stato gendarme<sup>15</sup>: la tutela dell'ambiente, la liberalizzazione dei servizi pubblici, con la liberazione dai monopoli, la sottrazione agli Stati della creazione di moneta e del controllo sulla dimensione del debito, la funzione redistributiva svolta a favore dei paesi come Spagna, Grecia, Portogallo, Irlanda, i maggiori beneficiari netti degli interventi europei, a carico della Germania, dell'Olanda e del Regno Unito, i maggiori contribuenti netti<sup>16</sup>.

E lo stesso principio è implicito in quella che potrebbe dirsi la meta-

consigli di Stato e delle finanze: J. Vicens Vives, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, in *Lo Stato moderno*, I, *Dal Medioevo all'età moderna*, a cura di E. Rotelli, P. Schiera, Bologna, s.d. (ma 1971), 221 ss., ma spec. 233-235.

<sup>14</sup> Sulla frammentazione dell'«esecuzione» comunitaria, S. Gozi, *Il Governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000, 137 ss.

<sup>15</sup> Sul principio di tolleranza costituzionale come criterio normativo del federalismo europeo, J.H.H. Weiler, *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, dattiloscritto non pubblicato e Fischer: *The Dark Side*, in C. Joerges, Y. Meny, J.H.H. Weiler (a cura di), *What kind of Constitution for What kind of Polity?*, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University, Cambridge, Cambridge, Ma, 2000, 235.

funzione dell'Unione, non scritta nelle norme, ma espressamente dettata dai padri fondatori, quella di evitare il prodursi di guerre nell'area europea, grazie ai legami stabiliti prima per le vie commerciali, poi per altre vie, tra i paesi solitamente belligeranti<sup>17</sup>.

Vi è, poi, di caratteristico il modo in cui l'Unione svolge tali funzioni. L'azione degli Stati dà luogo a rapporti bilaterali Stato-cittadino. L'attività dell'Unione stabilisce rapporti multilaterali Unione-Stati-cittadini. In relazioni così ordinate, i beneficiari dell'azione comunitaria possono trarre vantaggi dai dislivelli che si producono (e di cui possono avvalersi, per esempio, le imprese che intendano immettere in commercio nuovi farmaci), o dai differenziali che si creano, oppure semplicemente dalla presenza di due poteri pubblici tra di loro in conflitto. Ciò apre la via ad arbitraggi tra ordinamenti o comunione di interessi finora inedite, che si risolvono nella massimizzazione del diritto comunitario o della funzione della Commissione europea che, in quanto «custode del diritto europeo», ne impone l'osservanza ai poteri pubblici nazionali, a volte su segnalazione dei privati interessati (imprese, associazioni ambientaliste)<sup>18</sup>. L'Unione europea, dunque, si rivela un potere pubblico non solo mite, ma anche astuto.

### c. *L'organizzazione europea*

L'organizzazione europea non corrisponde a nessuno dei modelli propri dei poteri pubblici nazionali o locali degli ultimi due secoli. Questi sono ispirati e talora persino fondati sulla divisione dei poteri. L'Unione è ispirata al principio della condivisione dei poteri. Negli Stati, ad esempio, funzioni di natura diversa sono assegnate ciascuna ad un apparato, che così si chiamerà legislativo, esecutivo, giudiziario (per esempio, nella Costituzione italiana, l'art. 70 stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» e l'art. 102 che «la funzione giurisdizionale è esercitata» dai magistrati). Nell'Unione, invece, non esiste una titolarità esclusiva di una funzione da parte di un apparato perché le stesse funzioni sono distribuite su apparati diversi.

La funzione legislativa non spetta al Parlamento, bensì al Parlamento e al Consiglio. La funzione governativa è svolta anch'essa a mezzadria da Consiglio e Commissione. E la funzione esecutiva, mentre riposa prevalentemente nella Commissione, che si avvale a tal fine delle amministrazioni nazionali, è affidata anche al Consiglio (specialmente per la politica estera e la difesa).

17 I.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Oxford, Clarendon, 1999, 238 ss.

18 *La terza repubblica*, ora in S. Cassese, *La crisi dello*

968

SABINO CASSESE / LA COSTITUZIONE EUROPEA: ELOGIO DELLA PRECARIETÀ

Il meccanismo della suddivisione è completato dalla scissione tra Unione e Comunità. La prima è fondata sulla seconda, ma ha propri organi (il Consiglio europeo e il Segretario generale del Consiglio, che esercita le funzioni di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune) e proprie funzioni (politica estera e di sicurezza comune, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, cooperazione di polizia e giudiziaria, alle quali, peraltro, la Commissione è pienamente associata. D'altra parte, mentre la Comunità ha personalità giuridica (così dispone l'art. 281 del Trattato istitutivo della Comunità europea), le norme del Trattato dell'Unione europea non contengono alcuna disposizione che attribuisca ad essa la personalità giuridica. Tuttavia, l'Unione ha capacità di concludere accordi internazionali<sup>19</sup>.

La conseguenza funzionale di questo assetto strutturale è il complicato processo di decisione, fondato prevalentemente sull'unanimità, sul consenso, su maggioranze qualificate.

L'organizzazione e il funzionamento descritti, oggetto di frequenti critiche e di frequentissimi piagnistei, ad opera per lo più dei nipotini di Napoleone, rispondono a due esigenze: quella di contrapporre i poteri, bilanciandoli e quella di assicurare garanzie e tolleranza istituzionale. Queste esigenze sono sempre sottovalutate, mentre andrebbero attentamente considerate. Infatti, la costruzione europea ha visto realizzarsi, in un arco di tempo molto breve, una fortissima concentrazione di poteri. Raramente nella storia, in assenza di condizioni belliche o di crisi, e in forme non bonapartista, si è visto un processo così accelerato di redistribuzione di poteri, a favore di un nuovo sovrano, in un'area geografica tanto estesa, popolata da tanti e tanto tanti poteri pubblici, che si sono privati di molti loro compiti a beneficio del nuovo sovrano. È, quindi, comprensibile che quest'ultimo venga ordinato in modo da non sommare i poteri in un solo organo e in maniera da rendere precarie le decisioni.

#### *L'unità del sistema*

Un edificio così costruito non potrebbe resistere se non fosse rafforzato dalle strutture portanti che lo rinsaldano. Queste sono l'unità del mercato e l'unità del sistema giuridico. Tralascio la prima<sup>20</sup>, per soffermarmi sulla seconda.

<sup>19</sup> Su questo problema, in generale, A. von Bogdandy, *La fusion des Communautés dans l'Union européenne. Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique*, in



Come nell'ordine medievale, un'idea sta al centro del diritto comunitario, il principio di unità: tutte le parti appartengono ad un sistema. Il diritto comunitario è *unum jus* rispetto agli *jura propria* degli ordinamenti particolari. Esso riesce a graduare la validità delle norme concorrenti, che si misurano sul metro comunitario. I diritti particolari o domestici possono svilupparsi in piena autonomia soltanto per quei rapporti per cui il diritto comunitario non provveda. Insomma, è lo *jus commune* che fissa l'ordine delle fonti, al quale dovranno attenersi gli ordinamenti particolari<sup>21</sup>.

Alla sommità, l'edificio ha una costituzione. So che molti sono scettici sulla natura costituzionale dei trattati (non tenendo conto dell'esperienza inglese, che manca di un documento unitario denominato «costituzione», ma ha una costituzione materiale, nel senso di Dicey o di Mortati). Ma questa era già chiara nel 1964 ad Hallstein, il quale, in uno scritto sulla Commissione, esprime l'idea che «plus qu'une convention classique du droit des gens, ce Traité-cadre de politiques vivantes, base d'institutions aux pouvoirs étendus, générateur de droit et d'obligations pour chaque citoyen comme pour les Autorités les plus hautes des Etats, n'évoque-t-il pas la constitution d'un Etat moderne et nous permette en citoyen d'une république fédérale de ne pas hésiter sur la nature de cette Constitution?»<sup>22</sup>. E questo punto di vista si è diffuso persino nella cultura giuridica inglese, la più scettica in materia, che è ora pronta ad affermare che l'Unione è regolata da un «constitutional legal order», piuttosto che da un «international legal order»<sup>23</sup>.

E poiché una costituzione comporta anche una cultura costituzionale, un'ulteriore prova sta nella circostanza che ormai tutti gli studiosi di diritto pubblico dei diversi paesi europei sono divenuti anche esperti di diritto comunitario, consolidando il costituzionalismo europeo, con i suoi tratti caratteristici e differenziali<sup>24</sup>, contribuendo, così, a sviluppare quella diceyana «legislative public opinion» che è alla base dei principali mutamenti normativi.

<sup>21</sup> Il parallelismo con la vicenda del diritto comune è perfetto, salvo che per la direzione della vicenda storica, perché, nell'evo medio, i comuni e poi gli Stati rovesceranno il rapporto e statuiranno che i giudici debbono osservare innanzitutto i diritti particolari, e soltanto «his deficientibus» ricorreranno al diritto comune: su tutta questa vicenda resta fondamentale F. Calasso, *Medio evo del diritto*, I, *Le fonti*, Milano, Giuffrè, 1954, spec. 371, 455, 469 e 492.

<sup>22</sup> Cit. in Preda, *op. cit.*, 83-84.

<sup>23</sup> Così P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism and the European Union*, in *European Law Journal*, 2001, n. 2, 136.

<sup>24</sup> L.M. Díez-Picazo, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.

963

### 3. UNA NUOVA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Uno dei maggiori storici della letteratura francese, Gustave Lanson, in un saggio dell'inizio del secolo XX su Voltaire<sup>25</sup>, osserva che, se tutto il mondo è infelice e si lamenta, non per questo, in *Candide*, la vita è malvagia, perché la si sopporta. *Candide* «n'est ni désolant, ni désolé, ni purement négatif et critique». L'opera termina con un elogio del lavoro, che allontana tre grandi mali, la noia, il vizio e il bisogno, e con l'invito a coltivare il proprio orto.

Provo a mettermi, ora, anch'io dalla parte dei pessimisti (ma non di quelli che disperano, bensì di quelli convinti dell'utilità di coltivare l'orto), per chiedermi perché tanto lamentarsi della costruzione europea. Se l'edificio che ho descritto è pieno di tanta saggezza, mitezza ed astuzia, perché esso appare come un «vestito tagliato così male da far apparire l'Europa uno sciancato»?<sup>26</sup>

Vorrei affacciare l'ipotesi che le difficoltà derivano dalla crescita recente dell'edificio europeo, per cui un ordinamento sostanzialmente originale e sano è ora sottoposto a tensioni prima ignote: il vestito non è tagliato male, ma è divenuto stretto.

Si considerino i seguenti aspetti. La politica comune di sicurezza richiede anche interventi autoritativi in passato sconosciuti, che modificano il tipo di ordinamento europeo, una volta mite, ora anche repressivo. L'estensione dei compiti dell'Unione, fino alla definizione della cioccolata o agli interventi sui formaggi, le uova, i bachi da seta e i cosmetici, ha appesantito inutilmente il potere sovranazionale. I dualismi Unione-Comunità e Consiglio-Commissione, se sono strumento di garanzia, possono anche essere fonti di inefficienza. L'ambito delle materie per le quali la decisione va raggiunta all'unanimità, o con il consenso, o a maggioranza qualificata è troppo vasto e corre il rischio di produrre gli effetti del *liberum veto* della Dieta polacca<sup>27</sup>. Infine, le tensioni con gli Stati, a misura che diminuisce di intensità la iniziale preoccupazione di evitare i conflitti bellici ed aumentano le materie sulle quali decide l'Unione, divengono troppo forti per un ordinamento composito come quello descritto.

Se questi sono i punti critici, si comprende che le proposte di riforma costituzionale<sup>28</sup> riguardino, principalmente, da un lato, i rapporti Unione-Stati; dall'altro, le relazioni Consiglio-Commissione. È singolare, tuttavia, che sui primi vi sia un generale consenso in nome della sussidiarietà; mentre sulle

<sup>25</sup> G. Lanson, *Voltaire*, Paris, Hachette, 1960 (II ed.), 151-152.

<sup>26</sup> T. Padoa Schioppa, intervista in *la Repubblica*, 17 maggio 2002.

<sup>27</sup> Su cui sono sempre illuminanti le pagine di J.J. Rousseau, *Considerazioni sul governo di Polonia e sul progetto di riformarlo* (1782), trad. it. in J.J. Rousseau, *Scritti politici*, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1994, 177.

<sup>28</sup> Non si discute qui il problema della opportunità di modifiche costituzionali, su cui un motivato punto di vista critico in M.P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2001, n. 1, spec. 23.

968

SABINO CASSESE / LA COSTITUZIONE EUROPEA: ELOGIO DELLA PRECARIETÀ

seconde vi sia un dissenso tra gli integrazionisti sostenitori del metodo comunitario puro e gli integrazionisti seguaci del metodo intergovernativo.

Le linee dell'opposizione presentano più di un paradosso. Ambedue le proposte, quella della Commissione di portare al suo interno compiti ora nelle mani del Consiglio, e quella di alcuni Stati di nominare un presidente del Consiglio che duri più a lungo di sei mesi, pur radicalmente opposte tra di loro, aumenterebbero il peso dell'Unione rispetto agli Stati. Per cui la vera contrapposizione non è quella tra singoli Stati «sovrani» e Unione, ma tra l'insieme dei governi nazionali e la Commissione: non è tanto importante quante funzioni spettino agli Stati e quante all'Unione, quanto chi controlla il motore dell'Europa, se debbano esserlo i governi nazionali nel loro insieme, o la Commissione.

In conclusione, non tutti i tratti caratteristici della vigente costituzione europea, ma solo alcuni, vanno mutati. Questi sono, nell'insieme, marginali e legati agli sviluppi recenti. E ambedue le proposte che si contrappongono, sia pur in modo diverso, finiranno per rafforzare l'Unione.