

1999

*La tesi dello Stato europeo e la sua critica:
uno scambio con F. Mancini**

Attualmente la tesi dell'Europa come Stato non gode di grandi favori. Nell'arena politica l'idea di un'Europa federale – termine che più comunemente, per quanto fuorviante, sostituisce quello di statualità – è stata definitivamente cancellata dal lessico politico della maggioranza delle forze partitiche, e persino il Parlamento europeo ha accantonato, senza grandi cerimonie, il nobile progetto pre-Maastricht di elaborare una «costituzione» europea. L'opportunità politica è evidentemente all'origine di

* Per chiarezza, il lettore deve sapere che Federico Mancini mi ha inviato una copia della versione inglese del suo saggio e, consapevole del contenuto e del tono fortemente critico, mi ha invitato a rispondere sollecitandomi ad essere severo. Linee di massima ed intuizioni non costituiscono in generale una buona base per la ricerca della verità o in favore della verità, tuttavia, in questo contesto, uno scambio di opinioni è certamente utile, entro i limiti della cortesia (e Mancini non ha certamente valicato tali limiti), ed anche se si è realizzato attraverso una notevole semplificazione esso ha finito con l'accentuare piuttosto che smorzare le domande poste. Non vorrei, però, che nascessero equivoci circa la disposizione d'animo con cui ho scritto questa risposta. Rimando al significato profondo delle parole di Mosè Nachmanide, nato a Gerona, illustre commentatore medievale della Bibbia nonché poeta e fisico, grande oratore famoso per la sua partecipazione alla celebre *Disputatio* di Barcellona, nel 1263. Nell'introduzione in versi del suo commento alla Genesi, egli anticipò in questi termini il conflitto di opinioni che avrebbe avuto con uno dei suoi illustri predecessori: «con Abramo, figlio di Ezra, noi nutriamo disaccordi palesi e amori segreti». Anche se tali versi sono comunemente considerati una critica aperta nei confronti di Ibn Ezra, non sminuiscono tuttavia l'ammirazione verso la sua opera. Non sono Mosè Nachmanide ma condivido queste parole meravigliose. Vedi le annotazioni di C.B. Chavel a Moses Ben Nachman, *Commentary on the Torah*, 5 voll., New York, 1971, 5, nota 9. La versione italiana del testo di Mancini («Per uno Stato europeo») è stata pubblicata in *il Mulino* 377, maggio-giugno 1998, 408-418 e viene riportata in appendice a questo capitolo.

questa situazione, in quanto sembra che il tema di uno Stato europeo non sia in grado di attrarre consenso elettorale. La ragione di questo stato di cose solleva una questione più complessa che riflette, in parte, l'acredine generale - sempre più acuta in tempi di recessione economica - verso l'idea di Europa, e in parte la normale conformazione delle idee e della politica. Per le nuove generazioni, infatti, l'Europa non rappresenta né un sogno né un ideale, e neanche una loro parziale realizzazione. L'Europa è lo scenario politico quotidiano in cui la maggior parte degli elettori è nato e costituisce più un punto di ribellione che di riferimento. E in tempi di generale disillusione nei confronti dei politici e della politica, l'idea di uno Stato europeo potrebbe non essere un ideale così coraggioso come fu in passato - come è tuttora per alcune generazioni del dopoguerra - quanto piuttosto l'audace tentativo da parte di una classe di notabili europei di aumentare il loro potere, che detengono in misura anche eccessiva. Persino il «mondo degli intellettuali» sembra considerare l'ipotesi di uno Stato europeo come un'idea debole, nella migliore delle ipotesi irrilevante nei confronti dei problemi reali dell'Europa e, nella peggiore, una ricetta per aggravarli.

La «tesi» di uno Stato europeo del giudice federale Mancini riesce difficilmente a persuadere persino coloro che sarebbero favorevolmente predisposti nei suoi confronti. Quando finalmente si adopera a dimostrare la correttezza della sua tesi nell'ultima parte del suo lavoro quest'ultima risulta così debole che ci si potrebbe addirittura chiedere se una tesi sia stata formulata. Tralasciando la questione se abbia ancora senso proporre la tesi di uno Stato europeo in un mondo sempre più globalizzato, l'appassionata polemica di Mancini tocca punti così interessanti che meritano di essere presi in considerazione.

I.

1) Dal mio punto di vista la domanda più interessante che l'ipotesi sullo Stato europeo pone non consiste nel suo

oggetto, ma nel *chi* e nel *come*. Ciò che è degno di attenzione è il fatto che un giudice appartenente alla Corte di giustizia europea abbia deciso di istruire il «caso» e abbia proceduto, come in effetti ha fatto. È cosa opportuna? E saggia? Tale diatriba si sta sviluppando in Germania e, ironicamente, al centro della discussione si trova il giudice della Corte costituzionale federale tedesca Kirchhof, che è ad un tempo soggetto ed oggetto della critica di Mancini. Kirchhof, come Mancini, ha chiaramente e pubblicamente espresso le sue idee in merito agli obiettivi e ai mezzi necessari alla realizzazione dell'integrazione europea¹. Tralasciando il fatto se sia più o meno condivisibile il suo approccio, importanti riviste di settore in Germania hanno però duramente contestato l'opportunità dell'intervento di Kirchhof all'interno del dibattito politico, in considerazione del fatto che egli riveste la carica di giudice della Corte costituzionale. Nell'ambito del diritto comunitario questa problematica non è stata molto discussa² come invece meriterebbe: il testo di Mancini ci offre l'occasione per cominciare a parlarne.

2) Mentre l'esame delle motivazioni a favore della stabilità risulta decisamente breve, gran parte del saggio costituisce un attacco a certi ambienti giudiziari e accademici che, con evidente rammarico di Mancini (un «membro» di entrambi), sono diventati inconsapevoli alleati dell'élite politica e burocratica esistente all'interno dei 15 Stati membri - i quali sono chiaramente ostili, per difendere i propri interessi, alla tesi dello Stato europeo - e sembrano in tal modo fornire un supporto ideologico di rispettabilità a questa stessa élite.

¹ Colmo dell'ironia, entrambi sembrano condividere un'interessante sensibilità politica ed intellettuale: entrambi appaiono molto scettici sulla natura democratica dell'Unione europea e sembrano concordare che lo Stato, e solo lo Stato, possa ergersi come reale garante della democrazia, sebbene secondo Kirchhof debba essere lo Stato membro e per Mancini possa essere soltanto un futuro Stato europeo.

² C'è stato un ricorso contro uno dei giudici della Corte che aveva reso nota la sua posizione in un articolo di dottrina su di un caso per il quale era stato nominato giudice relatore. La ricusazione era stata respinta dalla Corte.

Mancini si sente tradito da coloro che in tempi recenti suonavano la grancassa reclamando una rapida integrazione politica dell'Europa e che ora lo hanno abbandonato, unico tamburino rimasto a marciare in difesa dell'idea di uno Stato europeo. Egli è interessato alle motivazioni addotte da questi voltagabbana, alle cause del loro disincanto e ad una «valutazione critica delle loro motivazioni», e le conclusioni di tale valutazione devono averlo sollevato poiché tutta la diatriba sembra riconducibile ad un malinteso conseguente all'«incapacità di concepire uno Stato se non come Stato nazione»³. È confortante sapere che, presumibilmente, una volta chiarito l'equivoco e rimossa, come un tumore maligno, l'incapacità, venga a cessare anche l'opposizione di principio, vecchia o nuova, nei confronti dello Stato europeo. Poiché questa tesi rappresenta la chiave del suo lavoro, può essere interessante dimostrare come alcuni testi analizzati criticamente da Mancini suggeriscano esattamente il contrario di quanto egli asserisce. In taluni di essi, infatti, la possibilità di uno Stato europeo in termini diversi da quello di Stato-nazione è così esplicitamente e costantemente contemplata e discussa che temo che il disaccordo con Mancini sia ben più profondo di quanto egli stesso supponga. Mi pare importante perciò esaminare, seppure solo a grandi linee, questa posizione che suona la grancassa per l'integrazione europea (anche se personalmente mi trovo meglio con le cornamuse di MacCormick⁴), che considera con grande attenzione la possibilità di realizzare uno Stato che non sia Stato-na-

³ Mancini, «Europe: The Case for Statehood» *ELJ* (1998), 4; Mancini, «Per uno stato europeo», *il Mulino* 377 (1998), 405 (corsivo nell'originale). [Nel suo saggio l'autore fa riferimento alle note dell'articolo del prof. Mancini presenti nella versione inglese. Nella versione italiana alcune di esse sono state omesse N.d.T.]

⁴ MacCormick, *Sovereignty, Democracy and Subsidiarity*, in R. Bellamy et al. (a cura di), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, 1995; MacCormick, «Beyond the Sovereign State», *Modern Law Review* 56 (1990), 1; MacCormick, «The Maastricht Urteil: Sovereignty now» *ELJ* (1995), 259.

zione e che tuttavia rifiuta persino quel tipo di Stato come degna aspirazione per l'Europa.

3) E così arriviamo all'ultimo interessante punto di questo testo, l'analisi delle motivazioni – e questa volta sono le motivazioni di Mancini. Data la complessità e la molteplicità dell'essere umano, indovinare i motivi alla base delle posizioni politiche e intellettuali di un individuo finisce per essere una sorta di indovinello, che potrebbe risultare tanto superficiale quanto un discorso risonante di provocazioni, applaudito un giorno e contestato il giorno successivo; d'altro canto, questo enigma potrebbe anche nascere dal più profondo dell'anima. E, in effetti, potrebbero essere vere entrambe le affermazioni, poiché la motivazione non è mai unica, ma molteplici sono le argomentazioni presentate, al cui interno sorgono inevitabilmente tensioni e persino contraddizioni. Dal punto di vista teorico si potrebbe, opinabilmente, dare ragione a chi rifiuta un'analisi fondata sulle presunte motivazioni e richiede invece un dibattito limitato alle argomentazioni; ma anche in questo caso sarebbe legittimo, poi, chiedersi chi trae vantaggio, o danno, dall'adozione di una piuttosto che dell'altra posizione. Inoltre, trattandosi di coloro che esercitano il potere pubblico, l'analisi delle ragioni nascoste dietro posizioni teoriche non solo è legittima ma è dovuta, in una comunità politicamente responsabile, anche se qualsiasi conclusione rimane solo ad uno stadio congetturale. Dopotutto Mancini compie proprio questa operazione quando smaschera l'ostilità dell'élite nazionale politica e burocratica nei confronti della tesi dello Stato europeo. Secondo Mancini, in apparenza si rivendica la sovranità, ma i motivi sono ben più concreti; allo sguardo degli «esperti» si tratterebbe di un caso di auto-difesa. Mancini è un giudice, membro della più alta istituzione giuridica dell'Unione, che a sua volta è parte integrante della *governance* europea. La Corte e i suoi giudici godono quindi di grande prestigio e potere: Mancini perciò non contesterà il fatto che prendiamo parte al suo stesso gioco e che cerchiamo di indovinare in seconda battuta quali sono i motivi della *sua* presa di posizione.

II.

Sono finiti i giorni – se mai ci sono stati – in cui si è potuto pensare alla Corte di giustizia europea e alla sua giurisprudenza come parte integrante

di un diritto costituzionale senza aspetti politici [...] alla Comunità europea come un concetto giuridico; alla costituzione scritta come ad un testo sacro, al commento degli esperti come a verità giuridica, alle pronunce giudiziali come alla necessaria elaborazione di ciò che è correttamente sottinteso nel testo costituzionale e [alla Corte europea di giustizia] come ad una voce incorporea della giusta ragione e della teologia costituzionale [...].⁵

Tale affermazione si può ripetere per tutti i tribunali e per gran parte delle più alte giurisdizioni: i giudici non sono degli automi, la loro identità e i loro punti di vista contano, e contano anche rispetto all'esito finale dei loro processi e all'oggetto della giurisprudenza. Ma quest'ultima è un'osservazione banale e si riflette, per non citare che un caso, nel criterio in base al quale vengono selezionati i giudici delle corti costituzionali: l'attenzione posta alla garanzia di un bilanciamento politico nella scelta dei giudici, ad esempio, nella Corte costituzionale italiana e in quella tedesca dimostra quanto detto. E persino quando il condizionamento politico sulla selezione non è così palese, pochi potrebbero sostenere, anche in relazione alla stessa Corte di giustizia europea, che sono solo valutazioni «professionali» ad indirizzare o spiegare l'eventuale nomina alla Corte. Questa, semplicemente, non è la motivazione di fondo, né dovrebbe esserlo.

Eppure, anche se le tendenze politiche e la *Weltanschauung* del giudice vengono tenute in dovuta considerazione e sono note al momento della sua elezione, ci aspettiamo che quando l'ex avvocato, l'ex ministro o l'ex pro-

fessore veste gli abiti del giudice le manifestazioni dei suoi credo politici cambino, nel senso di non venire espresse. Ma in quale misura deve tacere? Quali dovrebbero essere i canoni che guidano l'espressione pubblica del giudice al di fuori del contesto giurisdizionale? In questo campo vi sono differenti tradizioni a seconda dello Stato ed è difficile stabilire linee ben definite se non forse nelle questioni più importanti: così, mentre un giudice può emettere giudizi molto duri contro il reato di omicidio, saremmo sconvolti se egli (uomo o donna) esprimesse il proprio punto di vista personale sul colpevole o sul sospetto criminale prima dell'udienza in tribunale. Ma, al di là di simili casi estremi, è pressoché impossibile stabilire regole ben definite. Solitamente la società si divide su questi problemi, poiché se da una parte pretendiamo neutralità e imparzialità, dall'altra non vogliamo neanche che i giudici diventino delle mummie. Esiste, ad esempio, una lunga tradizione di giudici anche professori di diritto⁶, e non vorremmo mai escludere i nostri giudici più famosi dalle facoltà né dalle riviste di settore, dove espongono la loro interpretazione della legge, indipendentemente dal fatto che essi appartengano alla dottrina maggioritaria piuttosto che minoritaria. Ma anche questo non è affatto semplice: potrebbe un giudice esprimersi pubblicamente su un punto di diritto controverso (al di fuori del caso in cui si esprime la colpevolezza o meno di un imputato) anche se tale questione potrebbe rischiare di essere discussa davanti a lui in un caso futuro? E se rispondiamo di no, questo non equivarrebbe ad affermare che i giudici non possono esprimere alcun parere su qualsiasi questione giuridica, o che i professori che hanno scritto ampie dissertazioni giuridiche devono continuamente ricusare se stessi? Così

⁶ Ietro, sacerdote di Madian, istruisce Mosè sul suo ruolo di giudice supremo: oltre a fare il giudice, Mosè [...] spiegherà i decreti e le leggi, e indicherà loro la via per la quale devono camminare e le opere che devono compiere (Esodo XVIII,20). Vedi anche J.H.H. Weiler, *Jethro and the Gift of Judging*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, Milano, 1999, vol. II, 873.

⁵ Shapiro, «Comparative Law and Comparative Politics», *S. California L. Rev.* 53 (1980), 537, 538.

procedendo, sono molti gli interrogativi che emergono: ci si può chiedere, infatti, se sia conveniente che i giudici prendano posizione pubblicamente su questioni politiche che fanno parte delle politiche di partito e che sono dibattute, ad esempio, durante il processo elettorale: e fa differenza se il giudice (uomo o donna), così facendo, va al di là di ciò che è la c.d. *Lex Lata*? Così è legittimo chiedersi se i giudici debbano dimettersi da membri di partiti politici e se possano esprimere pubblicamente il loro parere sfavorevole, o la loro antipatia, verso una legge che sono chiamati ad applicare; e così la lista di questioni aperte rispetto a questo tema potrebbe continuare. La maggior parte degli avvocati e dei giudici, tanto quanto le persone comuni, intuisce le risposte a tali domande e tuttavia tali intuizioni sono, nella maggior parte dei casi, determinate dalla propria cultura giuridica tanto che si finisce per rimanere alquanto sorpresi delle prassi seguite in altri paesi. Così, in alcuni Stati, i giudici sono nominati in base ad un'appartenenza politica, in altri formano associazioni in cui esistono chiare correnti, in altri ancora essi fanno parte sia del corpo giuridico che legislativo, in alcuni, per finire, il giudice supremo è anche ministro.

I fattori che condizionano la nostra reazione nei confronti di tali problematiche sono al contempo semplici e complessi. Ci affascina l'idea di una neutralità del giudice, il principio di essere giudicati dalla legge e non dagli uomini, ma riconosciamo allo stesso tempo che, volenti o nolenti, veniamo giudicati da uomini (e donne): abbiamo fiducia non solo nella giustizia, ma anche nella parvenza di giustizia, e non riusciamo a decidere se la giustizia, o la sua parvenza, sia meglio amministrata da un giudice di cui conosciamo tutto o, viceversa, da un giudice di cui sappiamo il meno possibile. Esigiamo trasparenza e desideriamo conoscere il parere dei giudici su una certa questione, in modo tale da poter riuscire ad argomentare meglio davanti a loro, ma siamo ben consapevoli che una volta presa una posizione pubblica, diventa più difficile modificarla. Auspichiamo che i giudici non solo agiscano in maniera imparziale ma anche che appaiano imparziali,

non aderendo a questa o quella posizione discussa davanti a loro, ma nel contempo apprezziamo anche il fatto che il diritto rifletta certe posizioni giuridiche e ci aspettiamo dai giudici lealtà verso l'intero corpo normativo che essi gestiscono. Anche una presa di posizione di un giudice che non sia direttamente collegata con una data controversia potrebbe, in quest'ottica, risultare problematica, poiché potrebbe influenzare la sensibilità ermeneutica del giudice, equivalendo mentalmente ad una sorta di «pre-ambolo» per un qualsiasi atto di interpretazione. Questo è ciò che temiamo, sebbene sia anche, nel contempo, ciò che desideriamo.

Il risultato è che sovente ciò che ispira la cultura giuridica per casi di tal genere non è una regola deontologica, ma piuttosto una sensibilità estetica; non tanto, perciò, una valutazione comunemente accettata di ciò che è bene e ciò che è male, ma piuttosto ciò che è opportuno e/o sensato o meno. E in Europa, dove vi è una Corte di recente fondazione caratterizzata dalla coesistenza di una grande quantità di tradizioni giuridiche al suo interno, è in effetti la prassi dei giudici a risultare fattore determinante di ciò che ci si deve attendere e di ciò che dovrebbe essere considerato normale. Il comportamento tenuto in ambito giudiziario dai giudici della Corte di giustizia europea e del Tribunale di prima istanza è proto-prescrittivo, ed è facile immaginare che tali problematiche siano considerate con imbarazzo all'interno della Corte, nel timore che possa essere messa in discussione l'autonomia, l'indipendenza e persino la capacità di giudizio di un collega.

D'altro canto la Corte, in un rapporto sottoposto alla Conferenza intergovernativa, su alcuni aspetti dell'applicazione del Trattato dell'Unione europea, ha ritenuto, in termini rilevanti ai fini del tema in esame, «inaccettabile» la proposta del Parlamento europeo di un'udienza antecedente l'incarico giudiziario.⁶

I futuri incaricati – ha stabilito la Corte – non sarebbero in grado di rispondere adeguatamente alle domande poste loro senza tradire la discrezione cui sono tenuti in quanto persone la cui imparzialità, nello spirito del tratta-

to, è al di sopra di ogni sospetto e senza il rischio di pregiudicare prese di posizione che potrebbero eventualmente essere chiamati ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali riguardo punti controversi.

Lo scritto, mirabilmente schietto, di Mancini pone questioni su cui, salvo in un caso, non ho risposta alcuna. C'è inoltre da aggiungere che, mentre io personalmente non ho esaminato l'intero corpus degli scritti redatti a titolo personale dai giudici della Corte di giustizia europea, Mancini non deve essere considerato il capro espiatorio. Il suo scritto non è sicuramente l'unico che può fornire elementi di valutazione della prassi sotto tale profilo. A dire il vero, in parte è la risposta al suo collega della Corte costituzionale tedesca Dieter Grimm che, in un articolo apparso sullo *European Law Journal*, tratta il medesimo oggetto arrivando a conclusioni opposte.

Se consideriamo il testo di Mancini semplicemente come un esempio, da questo punto di vista, tre sono le considerazioni che lo rendono interessante:

1) Il dibattito politico in Europa sull'Europa non è considerato in generale come il classico dibattito Sinistra-Centro-Destra, assumendo piuttosto la forma di un forum sulla portata e l'estensione dello stesso progetto di integrazione: questo aspetto costituisce l'oggetto di un ampio e vivace dibattito pubblico, che si sta sviluppando in un momento particolarmente delicato, alla vigilia dell'entrata in vigore dell'Unione monetaria europea e della ratifica del Trattato di Amsterdam. Nel suo testo, Mancini ha espresso la propria posizione sul *telos* dell'integrazione dell'Europa che, nell'assetto giuridico attuale, si può ancora considerare controverso. È difficile negare il fatto che egli non abbia centrato l'attenzione proprio su ciò che è stato, è continua ad essere, il fulcro del dibattito sull'integrazione europea, specialmente in un momento in cui si discute l'intero progetto dell'Unione a suon di referendum sui nuovi trattati e quant'altro. È opportuno, è saggio, specialmente adesso, che un giudice attualmente in carica prenda posizione pubblicamente, mentre Parlamenti e popoli sono coinvolti nel processo politico avviato dal

Trattato di Amsterdam e dall'Unione monetaria europea?

Ciò che fa riflettere non è solo la sua posizione, ma anche il modo in cui è stata assunta, in quanto l'opposizione allo Stato europeo è condivisa non soltanto da un'élite o da ambienti accademici e giudiziari, ma anche da coloro che costituiscono la «non-élite». E questo non dovrebbe sorprenderci più di tanto, poiché dopotutto è un po' nello spirito del trattato. Forse il tono non proprio felice di Mancini può aver dato l'impressione, certamente involontaria, di voler delegittimare tale presa di posizione associandola ad un'élite, non propriamente corretta, politica, nazionale e burocratica che egli stesso condanna e che solo in parte riabilita nella conclusione del suo lavoro. Potrebbe aver ragione in ogni singola parola che ha proferito, ma è pur sempre un giudice e un giudice di noi tutti.

2) Sempre più negli ultimi anni la Corte di giustizia è divenuta parte del dibattito politico, e non solo con personaggi secondari. Un solo esempio: il cancelliere tedesco ha contestato una linea giurisprudenziale concernente agevolazioni sociali a favore degli immigrati ed in seguito, durante il Consiglio europeo post-Edimburgo e Maastricht, si sospetta che abbia cercato di mettere all'ordine del giorno un'insidiosa proposta di limitare il ricorso *ex art.* 177 (ora 234) ai giudici di ultima istanza. Durante la Conferenza intergovernativa di Amsterdam molti testi presentati dal governo inglese in via informale prima, seguiti da una proposta ufficiale da parte dell'Inghilterra in un secondo tempo, chiesero di riesaminare la competenza della Corte stessa. Ma vi sono altri esempi: il criticismo nei confronti della Corte di giustizia europea si esprime talvolta non proprio ingenuamente, prende la forma di un attacco all'ermeneutica della Corte, che ha a sua volta un proprio ordine del giorno e un proprio compito, diversi dalla lettera e dallo spirito del trattato. Non è necessario prendere posizione sulla veridicità o meno della critica per constatare come la posizione di Mancini può contribuire a fomentare tale tipo di attacco alla Corte. Naturalmente egli parla a titolo personale, come ripetutamente sottolinea nel suo testo, e non a nome della Corte; ma la

Corte è composta da singoli giudici e ci si può giustamente chiedere se tale comportamento sia corretto nei confronti dei suoi colleghi della Corte, i quali potrebbero sentirsi spinti a dover sostenere o a doversi dissociare da una determinata affermazione pubblica. Io ritengo che i giudici della Corte, se così reputano, possano rispondere alle critiche alla Corte e difenderne la giurisprudenza. Ma sul tema della statualità Mancini va ben oltre la giurisprudenza della Corte. È giusto? È saggio? Questo è un chiaro esempio in cui il quesito è lasciato più alla sensibilità, al tono e al giudizio piuttosto che a regole ben definite.

3) Queste considerazioni valgono anche per il prossimo punto. C'è sicuramente un fondo di verità, anche se trita e ritrita, nelle motivazioni protezionistiche di una certa élite burocratica nazionale. Ma i membri di questa élite burocratica dovranno presentarsi un giorno davanti alla Corte di giustizia delle comunità europee per i casi riguardanti l'ampiezza della competenza legislativa ed esecutiva della Comunità. Tali sfide implicano contestazioni molto simili ad un'opposizione alla tesi dell'Europa come Stato e così riemerge la domanda se sia giusto e saggio che un giudice in carica contesti la buona fede di coloro che sostengono questi punti di vista.

La questione più delicata riguarda il rapporto tra la Corte di giustizia europea e le Corti costituzionali, rapporto che si trova al momento in uno stato decisamente precario. La Corte costituzionale tedesca si contrappone più che mai all'autorità della Corte di giustizia europea; la Corte costituzionale italiana si è dichiarata fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 177 (234) poiché non si considera giurisdizione ai sensi dello stesso. L'Alta Corte danese ha ammesso per la prima volta una questione riguardante la costituzionalità delle basi dell'ordinamento giuridico comunitario. Persino alcune Corti meno importanti, seguendo l'esempio di quelle supreme, hanno messo in discussione l'autorità della Corte di giustizia europea⁷. E,

⁷ Cfr., in generale, Weiler, «Journey to an Unknown Destination».

invece, è proprio la relazione esistente tra la Corte europea e le Corti nazionali che costituisce l'elemento cruciale per il funzionamento dell'ordinamento giuridico comunitario. C'è qualcosa di lodevole e importante nella «dereificazione» delle Corti che ci rammenta come esse siano composte da uomini, in carne e ossa, e che non permette ai giudici di nascondersi dietro la loro identità istituzionale: è certo importante sollevare la maschera da giudice⁸. Eppure, anche se in altri punti affrontati da Mancini posso pensare ad argomentazioni che effettivamente sono a doppio taglio e persino condividere la franchezza delle sue tesi, in questo caso ritengo che non sia stato né saggio né opportuno che il giudice Mancini indicasse nome per nome i giudici in carica nelle Corti costituzionali nazionali per sferrare il suo attacco, particolarmente sconcertante data la natura gratuita dello stesso: e dopotutto, c'è ben poco nella critica di Mancini su Kirchhof e Grimm che non sia già stato detto da altri prima di lui.

III.

Al centro della sua tesi Mancini pone due principi teorici, riconducibili a due posizioni.

La prima, esposta dalla prof.ssa Deirdre Curtin nella sua lezione inaugurale a Utrecht⁹, ha portato alla conclusione che, come riporta Mancini, «l'opzione [...] più sicura consiste semplicemente nel ritirarsi in ciò che ci risulta

A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration», *JCMS* 31 (1993), 418.

⁸ Questa operazione è particolarmente importante nell'ambito della Corte di giustizia, dato l'ambito culturale in cui opera e la rilevanza di coloro che ricadono all'interno della sua area di influenza, per poter formulare una definizione dell'ambito del diritto comunitario. Cfr. Schepel e Wesseling, «The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe», 3:2 *ELJ* (1997), 165.

⁹ D.M. Curtin, *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy*, University of Utrecht, 1997, e inoltre si veda la nota n. 22 del testo di Mancini (versione inglese).

familiare, vale a dire lo Stato nazionale» e qualunque nozione di democrazia al di là di tale orizzonte è «nel migliore dei casi semplice Utopia, nel peggiore un vero e proprio pericolo».

L'altra presa di posizione, la mia, si oppone ad una Europa statale che «tradirebbe le promesse implicite nella visione di un'Europa meramente sovranazionale»¹⁰.

Nella migliore tradizione dell'interpretazione decostruttivista, Mancini sottolinea:

Ad una prima lettura, tali opinioni appaiono profondamente contraddittorie. Scavando più a fondo [...] esse hanno un'origine comune: l'incapacità di concepire uno Stato se non come Stato *nazione* o, in una parola, di separare lo Stato dalla nazione¹¹.

¹⁰ Vedi la nota n. 22 e ss.

¹¹ Testo alla nota n. 24. Qualsiasi riferimento alla prof.ssa Curtin, anche se limitato ad una comune incapacità, rappresenterebbe per me un grande onore. Dal modo in cui è presentata nel testo di Mancini, il lettore potrebbe essersi fatto l'idea, sicuramente non voluta da Mancini, che la stessa prof.ssa Deirdre Curtin condividesse la prima tesi — che si suppone essere in opposizione alla mia — e che anch'essa sofferisse della mia stessa incapacità. Io ho letto, invece, quella stupenda lezione inaugurale come l'espressione di un sentimento completamente opposto a quello citato, che non solo non contraddice il mio ma, dal mio punto di vista, non dimostra neanche l'incapacità di concepire uno Stato in termini diversi da quello di Stato-nazione. A p. 62, nelle conclusioni, così scrive Curtin: «Il tentativo di sviluppare ciò che è Stato chiamato democrazia post-nazionale rappresenta lo sforzo di concettualizzare un'entità che superi il concetto di Stato-nazione e che sia politicamente percorribile». E ancora: «Lo sforzo si basa sull'opinione che non c'è alcuna alternativa se non quella semplicemente di fermare l'orologio e di ritornare alla sicurezza e familiarità dello Stato-nazione» (corsivo aggiunto). Per quanto riguarda la visione che ha dell'Europa, a p. 3 la prof.ssa Curtin così scrive: «Il potenziale filosofico dell'Unione si basa sulla sua sfida di concepire lo Stato come unico riferimento possibile per una comunità ed identità politica». Malgrado io sia notoriamente un non «post-nazionalista» e abbia ripetutamente scritto sui valori riscoperti di un'identità nazionale liberale, specialmente in un quadro di crescente tribalismo, la prof.ssa Curtin presenta, nel suo rifiuto di una visione statale dell'Unione, una tesi con cui mi identifico (cfr. *supra*, cap. I, pp. 157 s. sull'Europa come unità e come comunità) e che Mancini, credendo fermamente che l'Europa come democrazia necessiti del requisito della statualità, sembra invece rigettare.

E ancora, «interpretando la mia tesi», Mancini attribuisce il mio rifiuto di una statualità europea alla mia apparente incapacità «di concepire uno Stato che non sia radicato in, e coincidente con, una nazione» (par. 4). E persino, sebbene io mi opponga implacabilmente alla tesi dello Stato europeo, sembra che io sia un cripto-idolatra sull'altare di una trinità laica costituita da Stato, nazione e cittadinanza, che io ho smascherato¹².

Riconosco con una tristezza rassegnata le «mie molteplici incapacità intellettuali», che sembrano acuirsi sempre più con il passare degli anni, ma non ritengo di soffrire di questa particolare incapacità. Forse il giudice Mancini, invece di ricorrere all'interpretazione della mia tesi (dopotutto non è il trattato...), dovrebbe far riferimento proprio al testo del mio saggio che riconosce esplicitamente che Stato e nazione non debbono essere radicati uno nell'altra e coincidere l'uno con l'altra.

A questo punto riprendo ciò che scrivevo sull'argomento nell'articolo in questione, che Mancini gentilmente cita:

È importante ribadire fin da principio come l'esistenza di una nazione e persino il sentimento della stessa, di per sé, non richiede il requisito della statualità...¹³.

Evidentemente non penso che il perdurare dell'esistenza di nazioni, comprese le varie nazioni europee all'interno del futuro Stato di Mancini, dipenda dal fatto di avere esse ognuna un proprio Stato. E proprio da queste premesse comincia la mia analisi della relazione tra nazione e Stato. La nazione ebraica, a cui faccio riferimento nello stesso testo come «una nazione meritevole di consi-

¹² Weiler, «Does Europe Need a Constitution: Demos, Telos and the German Maastricht Decision», *ELJ* 1 (1995), 223 (in particolare, «Demos...»).

¹³ *Ibid.*, n. 12, 247 ss. Anche se aggiungo che «la statualità può offrire dei vantaggi alla nazione, sia intrinseci che estrinseci»: e questo penso che nessuno lo possa negare.

derazione data la sua continuità di sopravvivenza per oltre tre millenni¹⁴, ha fornito il maggior contributo alla civiltà proprio nel periodo – che corrisponde, peraltro, a gran parte della sua storia – in cui non era dotata di un suo Stato.

Nel prosieguo della mia analisi sono ancor più esplicito. Considerando la tesi secondo cui nazionalità e cittadinanza debbano per forza coincidere con lo Stato – cioè, la visione classica di Stato-nazione –, tesi che Mancini mi attribuisce, ribadisco

[...] alcune ragioni per nutrire dei dubbi su questa visione *persino a livello statale*: si noti innanzitutto [ho scritto] come ne esce impoverita la considerazione dell'individuo e della dignità umana, presupposta dall'equazione «Popolo-Stato-Cittadinanza»: è veramente impossibile per un individuo che abbia forti e profonde radici culturali, religiose ed etniche differenti da quelle del gruppo etnico-culturale dominante nel paese, acquisire lealmente tutti i diritti e i doveri di cittadinanza e comportarsi onorabilmente? E, considerando il rovescio sociale della medaglia, è davvero indispensabile che lo Stato si arroghi un diritto così grande sull'animo umano, che ci ricorda i giorni in cui l'adesione al cristianesimo era la condizione necessaria per diventare membro a tutti gli effetti della società civile e per poter condividere tutti i diritti di cittadinanza – incluso quello di dividerne anche i doveri?

Si noti inoltre [come ho aggiunto] che la tesi secondo cui si dovrebbe separare *Volk* da *demos* e *demos* da Stato non richiede di sminuire, in tutto o in parte, l'importanza della nazionalità – cioè dell'appartenenza, della coesione sociale, della ricchezza culturale e umana che si trova esplorando e sviluppando l'*ethos* nazionale. La questione verte piuttosto sul fatto se la nazionalità, nell'accezione organica del termine, come garante dell'omogeneità dell'organizzazione politica, debba rappresentare la condizione esclusiva della piena appartenenza politica e civile a quella organizzazione politica. Permettetemi di essere molto franco: rifiutare tale costruzione in quanto impossibile e/o inde-

siderabile, equivale ad una visione del mondo che, in ultima analisi, legittima una sorta di pulizia etnica¹⁵.

A questo punto non sto forse considerando uno Stato che, sotto un'unica panoplia civica, comprenda più raggruppamenti nazionali, piuttosto che una nazione unica che, probabilmente, è ciò che Mancini davvero si auspica per l'Europa? Le mie motivazioni non si fermano qui, ma propongo anche alcune soluzioni empiriche¹⁶ e fornisco persino l'esempio di uno Stato bi-nazionale «con almeno due etnie, ma un'unica cittadinanza»¹⁷.

Questa argomentazione, come il lettore può notare, non solo *concepisce* uno Stato non coincidente con una nazione, ma ne indica uno – e se ne potrebbero indicare molti altri – in Europa. Inoltre, è un tipo di argomentazione che respinge energicamente la necessità, o l'inevitabilità, di configurare insieme Stato e nazione addirittura al livello degli Stati membri. A maggior ragione tale configurazione verrebbe doppiamente rifiutata come inutile, e sicuramente non inevitabile, al livello europeo.

Anche se nutro dei dubbi sul fatto che potessi essere più esplicito, quando qualcuno mi fraintende, come evidentemente fa Federico Mancini, non posso che accettare il rimprovero di non essere stato abbastanza chiaro nell'espone la mia tesi e che debba esserlo maggiormente la prossima volta.

Stando così le cose, un punto credo, però, emerga chiaramente: il rifiuto di una statualità europea (Stato europeo) non è la conseguenza dell'incapacità di concepirla (lo) come qualcosa di differente dallo Stato-nazione.

¹⁵ *Ibid.*, 251 (corsivo aggiunto).

¹⁶ *Ibid.*, 243.

¹⁷ *Ibid.*, alla nota 64; non si deve andare poi molto lontano per trovare Stati che hanno al loro interno più di un gruppo nazionale di riferimento: Belgio, Inghilterra e Spagna, per fare degli esempi, sono tutte variazioni sul tema.

¹⁴ *Ibid.*, 246.

IV.

Quali sono allora le ragioni che Mancini adduce in favore della statualità? È nella parte conclusiva del suo saggio che egli elabora la tesi a favore dello Stato europeo.

La prima ragione che egli fornisce mi sembra funzionalista. Mancini sottolinea alcuni effetti sociali ed economici negativi della globalizzazione. Tali effetti

[...] tendono a indebolire la lealtà di larghi segmenti della popolazione [e sono funzionali alla] rinascita di un populismo di estrema destra, del corporativismo sfrenato della maggior parte di gruppi d'interesse, e del fiorire delle politiche identitarie o della [...] xenofobia sulle rovine delle vecchie ideologie. Costretti con le spalle al muro da un'economia mondiale che non riescono a controllare, alcuni dei nostri Stati nazionali si trovano nell'incapacità di gestire, senza ricorrere a strumenti coattivi, le conseguenze degli sconvolgimenti provocati dalla globalizzazione. (par. 5).

Uno Stato europeo [egli continua], per contro, se non altro a causa della visione più ampia e della risolutezza che potrebbe portare nell'esercizio del vasto potere economico dell'Europa, sarebbe forse in grado di influire sul mercato globale. Il nostro contratto sociale dovrebbe ancora essere ridisegnato, ma i suoi valori fondamentali potrebbero essere salvaguardati con il possibile esito di mitigare le crisi di lealtà a cui il loro indebolimento sembra aver dato luogo (par. 5).

Tali affermazioni sono ben lungi dall'essere evidenti, poiché ci si potrebbe a ragione chiedere se l'Europa debba essere per forza uno Stato per poter parlare con un'unica voce e per poter far valere il suo peso economico nel mercato globale, e se sia stata la mancanza di statualità (il fatto di non essere uno Stato) che le ha impedito di farlo fino ad oggi (certo la Corte non è stata di grande aiuto con il parere reso sulla competenza comunitaria a concludere l'Accordo OMC¹⁸). Ci si può anche do-

¹⁸ Opinione 1/91 (1991) ECR, 6079.

mandare se sia davvero il caso che grandi Stati agiscano con un'unica volontà su tali questioni e in tali ambiti: non sarebbe, forse, spesso più vantaggioso per l'Europa avere quindici presenze più una nei centri del potere economico internazionale (con grande dispiacere dei propri interlocutori)? Inoltre, anche se l'Europa fosse in grado di esprimersi con una voce sola in modo da poter agire come entità autonoma nel campo del mercato globale, non so se saremmo poi così certi che la posizione adottata difenderebbe effettivamente i diritti sociali degli individui e che, anche in caso di successo, questa posizione riuscirebbe a smorzare le crisi di lealtà che stanno oggi affrontando alcuni Stati membri. Non si potrebbe, invece, sostenere la tesi che qualsiasi tipo di debolezza risultante dalla carenza di uno Stato europeo si debba bilanciare con il fascino di una comunità politica che, dopotutto, autorizza i suoi partner – se così orientati – ad agire con un'impressionante unità e forza nel campo del mercato globale, permettendo però, in altre occasioni, un ampio grado di diversificazione, sia interna che esterna?

Non dobbiamo fornire in questa sede delle risposte: Mancini stesso afferma che «per quanto forte non è questo l'argomento più persuasivo [...] a sostegno di una forma di Stato per l'Europa» (par. 5)¹⁹. A dire il vero, penso che sia molto più convincente di quanto egli suggerisce e certamente più convincente della tesi che lui invece mo-

¹⁹ Mancini sembra far riferimento, almeno in parte, a S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Kluwer, 1996, di cui cita alla nota 53 (nella versione inglese) la seguente affermazione: «sarebbe un grave errore procedere, persino nell'attuale stato di integrazione, senza approfondire la legittimazione sociale della Comunità». Su questo punto concordo con O'Leary (cf. Weiler, *Legitimacy and Democracy of European Governance*, in G. Edwards e A. Pijpers (a cura di), *The Politics of European Treaty Reform*, 1997), ma non ho letto la sua affermazione come un suggerimento a favore della statualità in quanto indispensabile risposta alla crisi di legittimazione. Comunque, il problema della legittimazione di uno Stato europeo potrebbe risultare in ogni sua singola parte tanto problematico quanto lo è per l'attuale Unione europea, sebbene certo in modo differente.

stra di preferire. Non si può dubitare infatti che, per molti aspetti, uno Stato europeo godrebbe di più potere che non l'Unione europea, ma comprendo le ragioni per cui Mancini non appoggi questa tesi: essa ha poco o niente a che vedere con la democrazia, ma riguarda solo il potere.

Il cuore della sua argomentazione riguarda qualcosa che egli considera ancor più prezioso dei diritti sociali, e cioè i diritti politici dei cittadini europei o «in una parola, la democrazia». La tesi sulla statualità si basa quindi, principalmente, sulla sua importanza ai fini di assicurare la democrazia in Europa.

La descrizione di un *malaise* democratico in Europa è inevitabilmente limitata e parziale. Tuttavia mi sembra importante analizzare quali fra le numerose e complesse cause del deficit di democrazia in Europa Mancini scelga di mettere in evidenza.

Mancini fornisce innanzitutto²⁰ alcuni dati concreti atti a dimostrare fino a che punto il diritto comunitario, i regolamenti e le direttive e quant'altro costituisce ormai una gran parte della fonte normativa all'interno degli Stati membri. I suoi dati ed esempi derivano sia dalla legislazione comunitaria sovranazionale sottoposta a controllo (più o meno incisivo) da parte del Parlamento europeo, sia da quella derivante da quel mondo sommerso che è la comitologia e che ho pensato di indicare col termine «infranzionalismo». Anche se si può cavillare sull'accoppiamento dei due fenomeni (dal mio punto di vista, entrambi pongono problemi differenti rispetto alla democrazia e reclamano differenti soluzioni) è tuttavia un punto di partenza plausibile, sebbene non esaustivo, in grado di dimostrare le reali carenze di democrazia nella *governance* della Comunità e dell'Unione.

Mancini sostiene, inoltre, con forza quanto segue (e così cito anche le sue rilevanti note):

[...] D'altro canto, è vero che i membri dell'organismo (il

²⁰ Si vedano in proposito le note 54 e ss. della versione inglese.

Consiglio dei ministri) che emana queste direttive e i regolamenti più importanti possiedono una genuina legittimità, dal momento che sono eletti dai rispettivi parlamenti nazionali o derivano da questi il proprio mandato; ma, come tutti sanno, essi si limitano spesso ad approvare senza discutere, e nella maggior parte dei casi a porte chiuse, proposte elaborate da un collegio di ambasciatori (il COREPER) e, a un livello inferiore, da innumerevoli²¹, anonimi e irresponsabili comitati di esperti nazionali²² (par. 5).

Si tratta di buone osservazioni tratte dalla ricca letteratura scientifica in tema di deficit democratico in Europa.

Così Mancini riassume brevemente il suo ideale democratico: un patrimonio di valori e di istituti condivisi da tutti gli Stati membri, «in ognuno dei quali i rappresentanti del popolo controllano l'operato del potere esecutivo». A questo punto, non dovremmo metterci a cavillare nemmeno su questa formula telegrafica, rammentando che, ovviamente, la democrazia è molto di più che il controllo del potere esecutivo.

E c'è dell'altro:

[...] l'applicazione di tali regole e pratiche minaccia anche di rafforzare il predominio dei governi sui parlamenti nazionali e perciò di contagiare le Costituzioni degli Stati membri, cioè la stessa democrazia *presupposta* dall'Unione (corsivo dell'autore).

²¹ Hayes-Renshaw e Wallace, *The Council of Ministers*, London, 1997, 97: «L'esatta dimensione delle gerarchie alla base del Consiglio rappresenta uno dei più grandi misteri insoluti dell'UE. È difficile sapere quanti gruppi operativi esistono in un qualsiasi momento».

²² Mancini e Keeling, «Democracy and the European Court of Justice», *MLR* 57 (1994), 175 ss., 190. Secondo Wessels, *The Ec Council: The Community's Decisionmaking Center*, in: Keohane e Hoffmann (a cura di), *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, CO, 1991, 140: «grosso modo, l'80% degli atti del Consiglio viene deciso su base burocratico-professionale. Alcuni documenti [...] possono persino essere approvati dal Consiglio senza dibattito politico». Hayes-Renshaw e Wallace valutano che «in pratica i comitati sono gli ultimi arbitri effettivi nei negoziati del Consiglio di circa il 70% della produzione legislativa».

E infine:

Questo grave pericolo è considerato con sempre maggiore preoccupazione anche dai molti che desiderano che l'Unione rimanga com'è. I rimedi che essi propongono, tuttavia, sono o inefficaci o dirompenti. Così, un controllo più severo esercitato dai Parlamenti nazionali sul processo legislativo a Bruxelles mediante rigide direttive imposte ai rispettivi governi limiterebbe il potere contrattuale di questi ultimi, relegandoli, ogni volta che le decisioni vengono prese a maggioranza, in uno splendido ma sterile isolamento. Per quanto riguarda i referendum nazionali, l'esperienza danese nel 1992-1993 ha dimostrato che, se il loro risultato è negativo, essi possono avere conseguenze così rovinose da forzare l'Unione e lo Stato interessato ad aggirare la volontà popolare escogitando confusi compromessi. Infine, il controllo esercitato dalle corti degli Stati membri sulle disposizioni comunitarie a stregua dei valori contenuti nelle rispettive Costituzioni comporta il rischio di porre nel nulla i maggiori progressi compiuti durante il processo di integrazione: vale a dire, il primato del diritto comunitario e i suoi corollari, una concorrenza non distorta e l'eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini dell'Unione (par. 6).

Vorrei, però, obiettare a Mancini che, per quanto riguarda almeno alcuni dei processi decisionali dell'Unione, il fatto che il Parlamento nazionale possa verificare l'operato dei suoi rappresentanti nel ramo esecutivo a Bruxelles - permettendo, ad esempio, al proprio ministro un buon margine di negoziazione, ma tracciando contemporaneamente alcune linee di demarcazione che non si possono in nessun modo travalicare - può essere considerato uno strumento efficace da inserire in una eventuale lista dei mezzi di controllo democratico. Così pure, obietterei anche che esistono molti altri meccanismi a livello degli Stati membri che potrebbero migliorare la democraticità dell'Unione. Infine mi sento di sostenere, in disaccordo con Mancini, che il referendum danese ha rappresentato uno spartiacque nella battaglia per la democrazia in Europa, un colpo ben assestato che ha definitivamente cambiato il processo delle Conferenze intergovernative - e per il

meglio (a meno che l'unica versione accettabile di democrazia sia di tipo non distruttivo).

Ma, soprattutto, chi oserebbe non concordare sul fatto che attualmente le istituzioni e i processi decisionali dell'Unione europea non sono in grado di garantire quella democrazia che molti invece si aspettano di vedere in Europa e che ci sono ancora ampi margini di miglioramento?

È ciò che segue - o meglio, che non segue - che mi lascia perplesso riguardo la «Tesi» a favore dello Stato europeo di Mancini, poiché, nonostante le già menzionate motivazioni, che ho tentato di citare per esteso, egli afferma:

L'Unione, anzi, è destinata a non essere mai democratica fino a quando non solo la sua politica estera e di sicurezza, che è apertamente condotta su base intergovernativa, ma la stessa gestione del nucleo sovranazionale, il mercato unico, saranno affidate, con o senza un controllo circoscritto da parte del Parlamento europeo, a tavole rotonde diplomatiche. In altri termini, la democrazia sfuggirà all'Europa fino a quando la sua forma di governo includerà regole e legittimerà pratiche modellate su quelle della comunità internazionale (par. 6).

E ancora:

La verità è perciò che il problema della democrazia non può essere affrontato a livello nazionale. Dev'essere affrontato là dove è stato generato, nel tessuto stesso dell'Unione, e può essere risolto solamente liberando l'Unione dell'ultimo - ma quanto ancora potente - vestigio della sua Costituzione originaria; la natura essenzialmente internazionale innestata sul suo meccanismo decisionale (par. 6).

Questo, penso, è il nodo della questione.

Confesso che mi trovo decisamente in difficoltà nel considerare il punto che nel testo di Mancini appare come il più importante e potenzialmente il più originale. Anche se dovremmo accettare la richiesta di scuse di Mancini per il fatto di procedere «con mezzi così esigui, poco più che indicazioni di massima e intuizioni», ci di-

spiace però che abbia dedicato una parte così limitata del suo testo a ciò che dopotutto ne costituisce l'argomento principale.

Con tutto il rispetto dovuto al nobile giudice, professore e amico, trovo che la sua argomentazione nel nesso tra statualità e democrazia sia un *non sequitur*, poiché dà per presupposto ciò che invece deve ancora essere provato, e suscita domande dove si dovrebbero fornire risposte. Se la tanto proclamata *raison d'être* della «tesi» a favore della statualità si situa nella problematica democratica che Mancini solleva, la tesi contraria alla «tesi» della statualità è che, in ultima analisi, salvo per alcune asserzioni taglienti, non è stata fino ad ora elaborata alcuna tesi della statualità.

Certo, i problemi propri di un governo democratico, menzionati nel suo saggio, sono reali. Tuttavia, per quanto possa seguire il suo ragionamento, egli non rende mai ragione del motivo per cui uno Stato europeo li risolverebbe e, viceversa, l'assenza di uno Stato non sarebbe in grado di farlo.

Così, se prendiamo ad esempio il problema, davvero serio, «delineato» nel testo di Mancini, di un processo decisionale governato da innumerevoli comitati, «anonimi e irresponsabili» composti da esperti nazionali (o non poi così esperti), la questione fondamentale che si pone non è se il processo politico e normativo comunitario a livello intermedio sia di natura diplomatica o «internazionale»; infatti, senza cambiare una singola parola, questa stessa frase può essere considerata una descrizione adeguata di uno dei problemi più gravi della democrazia all'interno di uno Stato moderno e avanzato, essendo gran parte delle politiche pubbliche e normative adottate da comitati «innumerevoli, anonimi e irresponsabili» composti da esperti nazionali²³. Quest'affermazione è vera per la Francia o per

il Regno Unito esattamente come per la Comunità europea. Il problema di assicurare la democrazia in uno Stato amministrativo e regolatore, senza tuttavia compromettere la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione, ha a lungo pesato sull'arte di governare e sugli studi politologici, e non si sono riuscite a fornire facili soluzioni²⁴. Una parte del problema consiste nell'apertura al controllo pubblico e dei media da parte dell'amministrazione, la quale invece è ben radicata nell'*ethos* della segretezza che pervade l'intera organizzazione pubblica e gli stessi regolamenti legislativi sull'accesso e sulla trasparenza; un altro aspetto riguarda la misura in cui sia possibile e realizzabile un dialogo pubblico effettivo con i destinatari di tale regolamentazione; infine, un ulteriore aspetto della problematica fa riferimento al meccanismo tramite cui le agenzie di regolazione rispondono ai Parlamenti eletti. Non si può tralasciare, poi, che una parte del problema dipende da quanto le corti siano disponibili a rivedere sia il processo che la sostanza del potere decisionale amministrativo con una «sensibilità democratica». Ma la lista delle questioni aperte potrebbe continuare. Del resto, tutti gli Stati membri dell'Unione discutono su tali problematiche.

Potremmo così arrivare ad immaginare uno Stato europeo che adotti, riguardo a tali questioni, il peggio dei suoi Stati membri, i cui processi amministrativi sarebbero ancora sottoposti a innumerevoli comitati, anonimi e non responsabili, composti da esperti nazionali – poiché nello Stato europeo configurato da Mancini le nazioni dopotutto continuerebbero a sussistere... – ed europei. Si può ad esempio ipotizzare un'amministrazione dello Stato europeo che s'ispira all'elitismo dei gradi più alti del servizio civile francese, che si combina con la segretezza tradizionalmente ben difesa dei loro partner inglesi e che, come ultimo tocco, assuma la rigidità della *Beamte* tedesca e

²³ Mancini sarebbe d'accordo sul fatto che gli esperti della Comunità europea sono quasi sempre coinvolti: ma questa affermazione non indebolisce l'argomentazione, poiché anch'essi sono anonimi e solo in parte responsabili.

²⁴ Cfr. Majone, «Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards», *ELJ* 4:1 (1998), 88 (13/27).

immediatamente si viene colti da mal di testa. Certamente, lo Stato europeo potrebbe invece attingere al meglio delle tradizioni ma, allo stesso modo, che cosa potrebbe invece impedire alla attuale CE di farsi promotrice di una grande trasformazione del sistema amministrativo verso una maggiore trasparenza e chiarezza – rendendo il processo decisionale più chiaro e trasparente a livello micro e medio, adottando la migliore prassi del «*note and comments*» già in uso in alcuni Stati. Che cosa le impedirebbe di assicurare un sempre maggiore diritto d'informazione garantito costituzionalmente e di far sì che i funzionari della pubblica amministrazione siano soggetti ad un effettivo controllo parlamentare prevedendo, se del caso, poteri di citazione e oltraggio da parte del Parlamento? Inoltre, non si deve necessariamente considerare tale processo viziato dal punto di vista democratico per il solo fatto che si svolge a livello transnazionale e con modalità diplomatiche. Senza ombra di dubbio, infatti, si può sostenere che nell'esperienza della comitologia la dimensione transnazionale ha contribuito ad un processo con una maggiore capacità deliberativa rispetto a quella a livello nazionale²⁵.

Chi potrebbe allo stesso modo impedire alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza finora è risultata debole in materia di responsabilità amministrativa, di favorire uno standard minimo di responsabilità democratica come condizione per approvare la legislazione europea?

Naturalmente sono molti i motivi che impediscono la realizzazione di questo sistema – una combinazione di inerzia, diversi interessi acquisiti ed un possibile disaccordo sull'equilibrio opportuno tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza poste da un sistema di governo in una società

così complessa. Questa forse potrebbe rappresentare un'altra delle mie incapacità, ma non vedo né perché né come la statualità possa rappresentare la variabile essenziale per la soluzione del problema, e non riesco neanche a trovare nel testo di Mancini un qualcosa che mi porti verso tale soluzione, se non la mera constatazione che essa potrebbe fare la differenza. Mancini perora il realismo, ma io sono propenso a considerare che le possibilità di realizzare uno Stato europeo sono leggermente meno di un infinitesimo rispetto alla possibilità di realizzare dei governi realmente trasparenti. Anzi, mi domando se la possibilità di avere governi trasparenti in uno Stato europeo non rappresenti altro che un'illusione.

Lo stesso si può ripetere per altri profili del problema democratico che Mancini ha scelto di sottolineare rispetto alla questione della responsabilità amministrativa. È certamente vero – come sappiamo – che il Consiglio si limita sovente ad una pura approvazione a porte chiuse di proposte elaborate da un collegio di ambasciatori (e non sempre è una cosa negativa se consideriamo come noi, il popolo, vorremmo che i nostri ministri occupino il loro tempo). D'altro canto, i governi e i Parlamenti nazionali si comportano allo stesso modo, con la differenza che le loro proposte non sono elaborate da un collegio di ambasciatori, ma da influenti notabili nazionali che, come ho già sostenuto, possono essere più o meno trasparenti e responsabili delle loro attuali controparti europee. E in un presunto Stato europeo, di qualunque natura esso sia, il suo governo si limiterà a sua volta, sovente, ad approvare proposte elaborate dalla propria amministrazione. E più questo Stato è minimalista – e Mancini sembra prediligere lo Stato minimalista – qualunque cosa esso significhi – più è verosimile che la sua amministrazione somigli al COREPER. L'estensione della prassi che si limita alla mera approvazione, e a porte chiuse, di proposte elaborate in altra sede costituisce, del resto, a mio parere, un fattore che non dipende né dal carattere statuale né da qualche altro elemento dell'organizzazione pubblica. Ci potrebbe essere uno Stato europeo che adotta decisioni in maniera non trasparente e una Comuni-

²⁵ In effetti è stata sostenuta in maniera forte una tesi, che non condivido per intero, secondo cui la natura deliberativa della comitologia nelle Comunità europee rappresenta un esempio di discussione democratica che risulta invece assente nel contesto nazionale. Joerges e Neyer, «From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology», *ELJ* 3:3 (1997), 273.

tà europea – se c'è la volontà – che delibera democraticamente in piena trasparenza. Si può leggere l'eccellente Curtin se si vuole citare un'autorevole dottrina²⁶.

Quando Mancini sostiene che la gestione del cuore della sovranazionalità comunitaria, il mercato unico, è consegnato alla discussione di una tavola rotonda diplomatica, senza o con un limitato controllo da parte del Parlamento europeo, noi potremmo cortesemente sollevare delle obiezioni. Intergovernamentalismo e diplomazia giocano certo un ruolo importante in alcuni aspetti «newtoniani» del governo europeo, come ad esempio nella Conferenza intergovernativa: sono grossi oggetti che procedono lentamente. Vorrei però rispettosamente ribattere che definire la *governance* del mercato unico, sia a livello decisionale politico (direttive quadro, ecc.) che organizzativo, semplicemente come «una tavola rotonda diplomatica» corrisponde ad un'evidente errata comprensione del complesso processo decisionale della *governance* del mercato unico²⁷, il cui risultato è quello di non cogliere alcuni dei problemi reali della democrazia in Europa. Ma anche nel caso in cui Mancini avesse ragione, mi chiedo perché sia questa natura diplomatica del processo a turbare il carattere democratico della Comunità e non sia invece il debole se non addirittura assente controllo da parte delle istituzioni democratiche. Secondo gli stessi termini posti da Mancini, la risposta a questa domanda non dovrebbe forse risiedere nel rafforzamento della responsabilità delle stesse tavole rotonde diplomatiche, se questo è quel che sono, davanti al Parlamento europeo – o anche davanti alle altre istituzioni e ai tribunali –, oppure di limitare meno i poteri del Parlamento europeo? Per contrasto, immaginiamo di eliminare l'elemento tavola rotonda diplomatica dall'amministrazione del mercato unico al li-

vello della comitologia, e di affidarlo invece alla Commissione; allo stesso modo potremmo anche immaginare che la stessa funzione attualmente svolta dalla comitologia competa allo Stato europeo, come dovrebbe, e quindi all'equivalente amministrazione statale, cosa che, temo, non produrrebbe grandi cambiamenti. Perché i problemi di democrazia dovrebbero risultare diversi? Solo perché si presume che l'amministrazione di uno Stato goda di maggiore legittimazione di quella comunitaria? Ma la democrazia non dipenderebbe allora dalla legittimazione di questo ipotetico Stato futuro e della sua amministrazione? Ci si può chiedere, inoltre, se non rappresenti una argomentazione forte sostenere che il rafforzamento della legittimazione dell'amministrazione della Comunità derivi dal suo essere ben radicata nell'amministrazione dello Stato membro. Per finire, non si può certo affermare che, anche in uno Stato la cui legittimazione non sia mai stata messa in discussione (e verosimilmente non sarà il caso di uno Stato europeo), non possa comunque svilupparsi una profonda diffidenza nei confronti dell'amministrazione, come accade in Italia e, in modo diverso, negli Stati Uniti.

L'argomentazione finale di Mancini riguarda il problema del potere conferito all'esecutivo. Non ha senso che io esprima nuovamente il mio punto di vista e, in ogni caso, sono stati proposti molti altri modelli teorici atti a migliorare la responsabilità del ramo esecutivo dell'Unione europea senza bisogno di uno Stato europeo; viceversa si può osservare che molti Stati, come ad esempio la Francia, paese in cui il potere esecutivo è esercitato sia dal Presidente che dal Primo ministro, riescono a far sembrare l'Unione europea addirittura democratica allorché si tratta di responsabilità del potere esecutivo.

Il lettore mi ringrazierà di non aver esternato, ancora una volta, il mio punto di vista sul deficit democratico in Europa. Devo fare tuttavia un'osservazione: quando Mancini dice che il deficit democratico in Europa non può essere affrontato a livello nazionale, egli avrebbe dovuto aggiungere la parola «solamente». E ugualmente, esso non può essere affrontato *solamente* a livello europeo. Come

²⁶ Curtin, *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy* (vedi *supra*, nota 9).

²⁷ Cfr. K. Armstrong e S. Bumer, *The Governance of the Single European Market*, Manchester, 1998.

ho ipotizzato altrove, soltanto una «ricca lista di misure» adottate ad entrambi i livelli, includenti una maggior considerazione del cittadino europeo e una vibrante discussione pubblica, risolveranno la questione²⁸.

Da quanto detto si dovrebbe desumere che non vi è alcun nesso tra Stato europeo e democrazia. Non direi però così, quanto piuttosto che, innanzitutto, se tale nesso esiste esso, a mio parere, non è stato individuato da Mancini; mi sembra, anzi, che la motivazione da cui si dovrebbe partire per sostenere tale nesso è quella da cui Mancini ha preso le distanze. Secondo questa motivazione (che io non condivido) il *demos* fondato unicamente su «meri» vincoli di lealtà civica non può fornire la legittimazione che l'Unione esige per il semplice fatto che «meri» vincoli non riescono ad essere abbastanza forti. Soltanto uno Stato, qualcuno potrebbe sostenere, con i suoi simboli, i suoi miti radicati e il suo forte potere di mobilitare i propri cittadini all'adempimento dei doveri civici – come il servizio militare e altri servizi pubblici – attraverso la sua autonomia e la titolarità tradizionale a richiedere lealtà, può riuscire a costruire i legami necessari a legittimare democraticamente i poteri già rivendicati ed esercitati dall'attuale Unione. Ma se Mancini ha detto così, sarebbe lui ad aver mostrato il sogghigno del gatto del Cheshire. Ritengo, inoltre, che ci siano altre argomentazioni da tenere in conto e da bilanciare col fatto che la democrazia potrebbe soffrire dell'istituzione di uno Stato, soprattutto considerando l'inevitabile tendenza all'aggregazione del potere nelle istituzioni statali federali.

V.

Vista la discrepanza esistente fra la passione che susciterà l'argomento e l'inconsistenza della tesi, è difficile cre-

²⁸ J.H.H. Weiler, A. Ballmann, U. Halter, H. Hofmann, F. Mayer e S. Schraeiner-Linorn, *Certain Rectangular Problems of European Integration*, European Parliament, 1996.

dere che sia soltanto la problematica democratica a guidare Mancini; ma quale altra posta può essere in gioco? Ecco alcune ipotesi che, in parte o totalmente, possono spiegare la sua posizione e quella di coloro che la pensano come lui.

Penso che ci sia qualcosa di strano nel profondo disappunto di Mancini verso il mondo accademico e giudiziario – i due gruppi cui fa riferimento – che rifiutano di condividere il suo sogno di Stato europeo. Analizzando l'intero saggio, incluso il punto conclusivo riguardante il *demos* civile, ecc., pare che Mancini marci al mio fianco con tutte le sue forze, e solo nel momento in cui vuole andare oltre e trasformare la Comunità in Stato sovrano, anche se minimalista (ma questo non lo dicono tutti? Eppure mostratemi uno Stato federale che sia rimasto tale), Mancini finisce col rimanere l'unico tamburino. Ma che cosa lo induce a lasciare la compagnia e a marciare risolutamente avanti? Quando cita – mostrando di condividerle pienamente – le presunte gloriose parole di Attlee – l'Europa deve federarsi o perire –, Mancini (o Attlee) è mosso solamente da uno spirito democratico? Non dà piuttosto voce alla consolidata abitudine, dominante negli ultimi 150 anni, di autodeterminazione dei popoli, secondo cui il grande sogno e premio dell'esistenza del popolo, definito organicamente o in altro modo, sarebbe lo Stato? Mancini, nelle sue riflessioni in tema di politica estera e difesa, attività in grado di far giocare all'Europa un ruolo nobile nel mondo, non richiama forse quei nobili sentimenti sottesi alle precedenti unificazioni all'interno dell'Europa? Potrebbe essere che, una volta accettata la logica secondo cui una democrazia europea richiede la concettualizzazione ed eventualmente la nascita del *demos* europeo, anche se poi questa ipotesi cade, è lui stesso che non riesce più a concepire un *demos*, basato sulla lealtà civica o altro, senza Stato e così semplicemente, in maniera quasi istintiva, compie il passaggio successivo, totalmente naturale in Europa, di passare dal popolo (anche se basato su diritti civici) allo Stato. Ci troviamo dunque davanti ad un vero e altrettanto importante Risorgimento europeo? Forse si deve essere scozzesi, catalani o ebrei per poter sincera-

mente credere nella possibilità dei popoli (*demoi*), che vivono e prosperano senza avere un proprio Stato; ma anche all'interno di questi gruppi, tale convincimento è una fede che si va perdendo.

Un'altra spiegazione può consistere nel fatto che a fianco di una visione dello Stato europeo – che si batte deciso per i diritti sociali nell'arena economica mondiale, riuscendo a far valere il peso del grande potere economico dell'Europa e diventando simile ad un corpo di pompieri umanitario a favore del mondo intero che interviene con il suo futuro apparato estero e di sicurezza – vi sia pure, come ho già detto, la pura attrazione per un potere e una forza che senza dubbio un futuro Stato europeo può esercitare. E perché no, del resto, se è per una giusta causa?

Ma c'è dell'altro ancora: lo Stato europeo dovrebbe garantire quelle che Mancini considera le maggiori conquiste dell'integrazione europea. E quali sarebbero queste maggiori conquiste? Secondo le sue parole: il primato del diritto comunitario e i suoi corollari, una concorrenza leale e un trattamento uguale per tutti i cittadini dell'Unione. Alla domanda su chi sarebbe il soggetto attore di queste conquiste, la risposta pare ovvia, mentre alla domanda su chi e cosa può impedire queste conquiste si può indovinare: «il controllo esercitato dalle Corti degli Stati membri sulle disposizioni comunitarie a stregua dei valori contenuti nelle rispettive Costituzioni»²⁹.

Tuttavia, ironicamente, non potremmo forse asserire – come fa Mancini – che, benché le apparenze suggeriscano che l'obiettivo principale in gioco sia la salvaguardia della democrazia, la ragione vera dell'opposizione a qualsiasi controllo nazionale del governo europeo corrisponde a

²⁹ Secondo le parole di Mancini, «Infine, la valutazione da parte delle corti degli Stati membri delle norme comunitarie sulla base dei valori racchiusi nelle loro costituzioni rischia di minare i migliori risultati raggiunti durante il processo di integrazione, soprattutto il primato del diritto europeo e i suoi corollari, una (leale) concorrenza e un trattamento uguale per tutti i cittadini».

motivazioni concrete piuttosto che ideologiche? Uno sguardo esperto potrebbe vedere in tale opposizione gli interessi di auto-preservazione della Corte e la sua volontà di mantenere la propria supremazia, come ultimo arbitro della costituzionalità e legalità nell'Unione, e, se si vogliono usare parole più nobili, la volontà di preservare alcuni degli importanti risultati raggiunti nella costituzione di un mercato aperto transnazionale e dall'aver assicurato in alcuni campi uguali diritti a tutti i cittadini dell'Unione.

Se Mancini crede che i più importanti successi costituiti dalla supremazia del diritto comunitario, dalla leale concorrenza e dal trattamento uguale per tutti (o almeno per alcuni, come ci ricorda la Corte nella recente decisione *Grant*) siano valori di maggior rilievo rispetto a quelli racchiusi nei testi costituzionali, non si vede perché non dovrebbe poi invocare strumenti per la loro tutela. Egli è comunque corretto quando riconosce che almeno un certo tipo di Stato federale³⁰ potrebbe porre freno alle recenti e sempre più numerose sfide lanciate dalle Corti costituzionali nazionali. Ma una cosa è affermare che lo Stato europeo sia chiamato a difendere tali conquiste, un'altra che sia chiamato a difendere la democrazia. Dopotutto una popolazione composta in uno Stato europeo potrebbe persino, democraticamente, scegliere di eliminare la filosofia di mercato della Corte di giustizia.

È proprio in tali occasioni che mi rallegro moltissimo di non essere un giudice della Corte: mi domando, infatti, cosa potrei fare se percepissi questo deficit democratico, che Mancini stesso descrive con molta franchezza, curabile solamente da uno Stato europeo unitario. Mi dichiarerei a favore del principio del primato, che consentirebbe alla Comunità di bypassare gli stessi valori costituzionali degli Stati membri attraverso atti non democratici, adottati da innumerevoli comitati, «anonimi e irresponsabili», di

³⁰ Cfr. Steve J. Boom, *The European Union after Maastricht Decision: Is Germany the Virginia of Europe?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, n. 5/95, http://www.law.harvard.edu/Program/Jean_Monnet/

esperti nazionali e semplicemente approvati dal Consiglio? Se la democrazia fosse ciò a cui tengo di più, considererei realmente una *conquista* gran parte dell'edificio comunitario? Per essere sincero, sono persino più felice di non essere un giudice di una delle Corti costituzionali di uno Stato membro. Se fossi un giudice di uno Stato membro, avrei sicuramente preso molto sul serio i punti di vista del mio collega della Corte europea. Mi chiedo cosa sentirei come mio dovere di fare - dopo aver letto Mancini - quando ci fosse un caso in cui in gioco vi è, per esempio, la «comunitarizzazione» di certi aspetti del Terzo Pilastro: cosa dovrei fare considerando la carenza di legittimazione che solo una democrazia reale, e non una *presunta*, è in grado di conferire? Quale sarebbe il mio dovere in quanto garante di quella democrazia alla cui difesa sono volte le costituzioni nazionali? Mi immagino che direi e farei ciò che alcune Corti costituzionali hanno già detto, sebbene in maniera più fine; fintanto che l'Unione europea non diventa uno Stato - il che, secondo Mancini, salvo miracoli, sarebbe la sua unica possibilità di sanare il deficit democratico -, l'estremo depositario di autorità legittima derivante dalla democrazia resta, dopotutto, lo Stato membro; la supremazia comunitaria non può essere altro che un concetto contingente e limitato, sottoposto al controllo di uno Stato membro; e se è stato conferito troppo potere all'Unione, così che i controlli nazionali diventano inefficaci, come asserisce Mancini, allora sarebbe mio dovere dichiarare incostituzionale qualsiasi *nuovo* trasferimento di potere - *bye-bye* Amsterdam - e forse anche riprendere alcuni poteri già concessi. Del resto, quando si tratta di democrazia è comunque meglio tardi che mai. Non penso che i due giudici tedeschi che Mancini contesta trovino così ostile la sua posizione. L'ultimo sogghigno spetta - si direbbe - a Grimm.

VI.

E dunque, infine, perché mi oppongo ad uno Stato europeo? Non ho deciso di istruire un caso contro tale tesi, che costituisce una questione troppo complessa per essere trattata giusto per accenni e sommi capi. In diversi passaggi del suo testo, Mancini, facendo riferimento ai miei scritti, ha cercato di dare una spiegazione alle mie motivazioni. Forse in maniera egocentrica preferisco, chiaramente, il modo in cui io spiego dei potenziali abusi piuttosto dell'illustrazione che ne dà Mancini; ma non vale più di tanto ripetere ciò che è stato ribadito fin troppe volte³¹. In un passaggio centrale, Mancini critica la convinzione di Weiler secondo cui un'Europa statale comporterebbe un potenziale «abuso di confini» paragonabile a quello dei vecchi Stati nazionali. «Perché mai - ribadisce con *verve* Mancini - lo stesso potenziale, se la *sola possibile* base di una Europa statale sarebbe un *demos* basato sul solo vincolo della lealtà civica?»³².

Stavo, naturalmente, criticando l'idea di prevedere uno Stato europeo sul modello di Stato-nazione europeo. Ma, anche con un *demos* mosso da lealtà civica, temerei un abuso di confini sia all'interno che all'esterno, probabilmente non gli stessi abusi, ma comunque molto simili.

Mancini crede fermamente che un *demos* guidato dai valori e vincolato dalla lealtà civica possa prevenire gli abusi di cui parlo: questo sconcerta. Mancini porta l'esempio dell'India e del Sud Africa per provare effettivamente la percorribilità di un *demos* multi-culturale, multi-lingue e multi-nazionale. Questi due paesi, e di certo se ne potrebbero citare altri, sono sicuramente un buon esempio della accettabilità dell'idea di un *demos* che comprenda più di un gruppo «nazionale» inteso in senso organico. Tuttavia, tali esempi non dimostrano forse che

³¹ Cfr., ad esempio, Weiler, *Demos...* (vedi *supra*, nota 12), nello specifico 248 ss.

³² Par. 4, corsivo nell'originale.

questi Stati sono inclini agli stessi abusi dello Stato nazionale in senso organico? Per quanto riguarda gli abusi di confine, sia interni che esterni, se guardo all'India o a qualsiasi altro Stato simile, non mi risulta che abbia evitato i pericoli di cui parlo. Questi rischi sono insiti nella statualità ed è proprio perciò che la Comunità possiede un così alto potenziale di civilizzazione.

La mia opposizione va ben oltre. Parlando in generale, mi preoccupa il confine esistente tra Europa e non-Europa - tra un «noi» europeo e un «loro» non-europeo -, confine enormemente profondo e che non necessita di essere ulteriormente aggravato, cosa che invece uno Stato europeo inevitabilmente comporterebbe. Sono anche preoccupato, e lo sono già da lungo tempo, della concentrazione del potere nella Comunità, che in parte è il risultato di una vera e propria eliminazione di limiti significativi e sanzionabili giurisdizionalmente al potere normativo e non solo. La Corte di giustizia - e di questo l'ho già incolpata da molti anni - è stata a lungo particolarmente inefficiente nel controllare la separazione di competenze tra la Comunità e gli Stati membri, adottando una politica del «Passivismo Attivo». Un eminente giudice europeo, prima di venire eletto alla Corte, ha argomentato con forza che «semplicemente non esiste alcun nucleo di sovranità che gli Stati membri possano rivendicare in quanto tale contro la Comunità»³³. È uno Stato europeo aggraverebbe in maniera pesante tale situazione.

Forse la mia ostilità dipende dal mio carattere: essendo io un conservatore di vecchio stampo, preferisco di gran lunga il banale *status quo* di una comunità sovranazionale all'audace mondo nuovo di un altro Stato.

³³ Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, A.J. Com. L. 38 (1990), 205-220. Anche la Corte ha modificato la propria retorica, come mostra il più recente Parere 1/91, in cui si fa riferimento alla limitazione dei propri diritti sovrani da parte degli Stati membri, «e persino in campi più vasti» (Opinione 1/91 (1991) ECR, 6079, par. 21).

VII.

«La democrazia è il fine, gli Stati, come li abbiamo conosciuti, non sono che strumenti», afferma Mancini in conclusione, spiegando con squisita ironia che dopotutto egli non si contrappone al sogno di una democrazia senza Stato, anche se per la sua realizzazione sarebbe necessario un miracolo!

Permettetemi di prendere quest'affermazione come spunto per le mie conclusioni che non vertono propriamente sulla democrazia e neanche, nel senso più profondo, sui *demoi*, sulle nazioni e sugli Stati. È piuttosto un invito a pensare a ciò che rappresenta parzialmente la Comunità (al momento attuale chiamata in modo poco felice Unione). Il ragionamento non è né storico né ermeneutico; non verte su ciò che i padri fondatori volevano o ciò che significano i trattati. Sono piuttosto i valori che noi vorremmo associare ai trattati e che, dal mio punto di vista, sono coerenti col suo spirito.

La democrazia, caro amico, non è il fine. Anch'essa non è che un mezzo, sia pur indispensabile. Il fine è tentare, e ritentare, di vivere una vita accettabile, onorando la nostra creazione a immagine di Dio, o il suo equivalente laico. La democrazia, dopo che tutto è stato detto e fatto, può essere buona o cattiva come il popolo a cui appartiene. Una democrazia di persone corrotte sarà una democrazia corrotta.

L'Europa è stata costruita sulle ceneri della seconda guerra mondiale che testimoniò la peggiore alienazione del concetto di Altro,³⁴ alienazione che sfociò poi nell'annientamento³⁴. Ciò che dovremmo prendere in considerazione non è soltanto il fatto di prevenire un'altra simile carneficina - sarebbe la cosa più facile -, ma di agire piuttosto ad un livello più profondo, cioè alla radice stes-

³⁴ Oggi si parla dell'«Altro»: i pre-moderni parlavano di «alieno», credo con non minore acutezza e consapevolezza. Nel contesto della Comunità altamente evocativo è il termine «Io». Ward, *The Margin of European Law*, 1996.

sa di tali atteggiamenti. Nel regno del sociale, nei dibattiti pubblici, il cuore delle norme del vivere civile sta nei rapporti con l'altro. È difficile pensare a qualcosa di più importante dal punto di vista prescrittivo per la condizione umana. Non sorprende che, secondo la tradizione, quella destinata a proteggere l'Altro sia la legge più onnipotente nel Pentateuco.

Mi sembra che siano rilevabili due strategie nella considerazione dell'Altro ed entrambe hanno giocato un ruolo decisivo nella civilizzazione occidentale. Una strategia consiste nell'eliminare le barriere, secondo lo spirito del «vieni e sii uno di noi». È un atteggiamento nobile in quanto elimina il pregiudizio, il principio che comunque esistano barriere che non possiamo abbattere. Ma «l'essere uno di noi», anche nelle migliori delle intenzioni, è sovente l'invito all'Altro a *diventare come noi*. La teologia cristiana della conversione ne è la manifestazione più evidente³⁵. Nei confronti dell'Altro si corre così il rischio di depauperarlo della sua identità, mentre nei confronti di se stessi questo atteggiamento potrebbe rivelare una subdola manifestazione di intolleranza. Se non tollero l'Altro, un modo di risolvere il dilemma è di renderlo come me, non più altro. Certamente è infinitamente meglio dell'annientamento fisico, ma rappresenta tuttavia un aspetto pericoloso di intolleranza sia interna che esterna.

La strategia alternativa consiste nel riconoscere la validità di certe forme d'identità delimitate e, nello stesso tempo, nel tentativo di attraversarne i confini. Riconosciamo e rispettiamo la diversità (è ciò che ci distingue come unici e irripetibili sia in quanto individui sia in quanto gruppo), tuttavia ciò non ci impedisce di attraversare le differenze in forza della nostra natura ultima di uomini, creati ad immagine di Dio, o di qualsivoglia equivalente laico. Questo penso sia il senso della legge mosaica³⁶. Gli

antichi Saggi così spiegavano nel Levitico 19,34: «*Il forestiero dimorante fra di voi lo tratterete come colui che è nato fra di voi; tu l'amerai come te stesso perché anche voi siete stati forestieri nel paese d'Egitto. Io sono il Signore, vostro Dio*». Rashi³⁷ spiega inoltre: Io sono il Signore Dio tuo; tuo Dio, ma anche il suo. Il Rabbino Saadia Gaon³⁸ spiega: Io sono il Signore Dio tuo, Io sono il Dio di entrambi. Il Rabbino Abraham Ibn Ezra³⁹ dice: Io sono l'unico Dio quando vi vedo [insieme]. Hermann Cohen (1842-1918), filosofo neo-kantiano delle religioni, in un'eccellente interpretazione della legge mosaica, ne ha catturato il significato più profondo, valido anche per l'attuale sempre più stretta integrazione europea. In sintesi: «Questa legge che protegge l'altro da tutto il male è di vitale importanza... L'altro va protetto, e non in quanto membro di una famiglia, clan, comunità religiosa o popolo, ma in quanto essere umano: nell'altro, perciò, l'uomo scopre l'idea di umanità»⁴⁰. Due sono gli elementi rilevanti in quest'affermazione: da un lato si mantiene l'identità dell'altro, in quanto tale. Non ti è chiesto di uscire e di «salvarlo» chiedendogli però di diventare uno di voi: non dobbiamo erigere nuove barriere. Dall'altro, malgrado il persistere delle barriere, che costituiscono l'Io e l'Altro, ci è richiesto di oltrepassare tali barriere e di amare l'Altro, nella sua «alterità», così come egli è⁴¹. Si conferisce in tal

molesterai il forestiero né lo opprimerai, perché voi siete stati forestieri nel paese d'Egitto»; Esodo 23,9: «Non opprimerai il forestiero: anche voi conoscete la vita del forestiero, perché siete stati forestieri nel paese d'Egitto»; Lev. 19,33: «Quando un forestiero dimorerà presso di voi nel vostro paese, non gli farete torto».

³⁷ Shlomo Yitzchaki (circa 1040-1105), nella prima edizione del suo commento pubblicato a Reggio Calabria.

³⁸ Circa 882-942, nella prima edizione pubblicata in arabo a Costantinopoli.

³⁹ Circa 1089-1164, nella prima edizione pubblicata a Napoli.

⁴⁰ J.H. Herz, *Commentary to the Pentateuch* 313, 2ª ed., 1980, commentata da H. Cohen, *Religion der Vernunft aus den Quellen des Judentums*, trad. ingl. in *Religion of Reason Out of the Sources of Judaism* Cbs., 5, 8 e 9, e specialmente 125 ss.

⁴¹ E non corrisponde, secondo quanto prescrive la legge mosaica,

³⁵ Cfr. R. Kendal Soulen, *The God of Israel and Christian Theology*, Fortress, 1997.

³⁶ In proposito ci sono alcuni chiari esempi: Esodo 22, 20: «Non

modo dignità umana all'Altro. Ci si prende cura dell'anima dell'Io non eliminando la tentazione di opprimere ma mantenendola e superandola.

La mia opposizione ad uno Stato europeo non nasce da un sentimento *di per sé* contrario allo Stato (o alla nazione); poiché, in realtà, ho sempre preso le difese del valore di nazione o di nazionalità anche nella sua forma statale. Tali valori sono tuttavia accompagnati da potenziali «abusi di confini» (sia interni che esterni) che il potere di uno Stato può commettere. Il mio apprezzamento profondo per la Comunità è dovuto al fatto che essa è sia una struttura ed un processo politico che, allo stesso tempo, da un lato «salvaguarda gli Stati d'Europa» e, dall'altro, ne limita anche il potere. Rappresenta, in quanto tale, una importante organizzazione politica senza precedenti e aborrisco l'idea che possa venire rimpiazzata da uno Stato.

Abbiamo ereditato un'Europa di Stati che ci ha dato molto di buono e molto di cattivo. Certamente gli Stati (e le loro Corti costituzionali) si intralciano vicendevolmente sotto alcuni punti di vista. E tuttavia, sono contrario alla creazione di nuovi Stati come la Scozia o lo Stato catalano, dal momento che nella attuale situazione liberale dell'Europa non ritengo che la nazionalità richieda la statualità. Ma trovo anche poco attraente la nozione di uno Stato europeo, per la stessa ragione per cui non considero affatto affascinante l'idea di una nazione europea concepita nel senso organico più stretto. L'esistenza stessa di un'Europa formata da individui dotati di propria identità, di un'Europa di nazioni con frontiere create dalle rispettive identità nazionali, e di un'Europa di Stati con distinte frontiere statali, che ci spinge sia al riconoscimento delle diversità che all'incontro con quell'impegno profondo che comporta l'appartenenza alla Comunità, è ciò che rende l'esperimento europeo post-bellico così speciale e, se an-

al fatto che il forestiero non ha nessun obbligo verso la comunità «che l'accoglie». Trovare l'equità fra i due rimarrà sempre di difficile soluzione e un fattore potenzialmente esplosivo.

che in maniera discutibile, così degno di essere preservato benché non abbia né quel sufficiente potere né quella sufficiente definizione costituzionale di cui uno Stato invece godrebbe.

Vogliamo, più semplicemente, dimenticare lo Stato europeo ed incominciare a pensare seriamente, ma davvero seriamente, alla democrazia?

J.H.H. WEILER

La Costituzione dell'Europa

a cura di
Francesca Martines



I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it

IL MULINO

Fonti

- IX. *Mancini v. Weiler: Europe-The Case for Statehood... And the Case Against: An Exchange*, Jean Monnet Working Paper, n. 6/98, reperibile su www.jeanmonnetprogram.org.
- X. «Comitology» as Revolution: *Infranationalism, Constitutionalism, and Democracy*, in C. Joerges e E. Vos (a cura di), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, 1999.