

Prendere posizione sul Trattato di Maastricht non è una cosa semplice. Il Trattato è un testo complesso - redatto oltretutto con una tecnica normativa a dir poco infelice - e tocca materie le più disparate (dal governo della moneta alla protezione dell'ambiente, dalla partecipazione politica alla ridefinizione delle istituzioni comunitarie, etc.), sicché fittisce per non esser, agevole accettarlo o rifiutarlo *en bloc*. Più che dalla oggettiva oscurità del Trattato, tuttavia, la discussione su Maastricht è pesantemente condizionata dalla molteplicità dei significati che il «sì» e il «no» hanno finito per assumere: si all'Europa dei popoli e no all'Europa dei governi, oppure si all'Europa dell'integrazione economica e no a quella dell'integrazione politica, e così via. Tutto, comunque, ruota attorno alla questione della opportunità della ratifica del Trattato: Maastricht - ci si chiede - si deve ratificare? Molto più in ombra è rimasta invece un'altra - benché pregiudiziale - questione: Maastricht può essere ratificato? Esistono oppure no ostacoli costituzionali che si oppongono all'adesione dell'Italia al nuovo accordo? Su questo punto cruciale il dibattito è appena agli inizi.

La Costituzione italiana è segnata da quella che si potrebbe chiamare una «apertura internazionalista» evidente, che impegna l'Italia a cooperare con gli altri Stati per fondare un ordine internazionale nuovo, nel quale la politica di potenza sia ripudiata e l'orrore della guerra definitivamente bandito. Le tracce più chiare di questo atteggiamento si possono trovare nell'art. 10, secondo il quale «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», e nell'art. 11, in cui si dice che «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». È stato proprio facendo leva sull'art. 11, che l'ingresso dell'Italia nelle Comunità europee è stato giustificato: partendo dall'idea che le Comunità fossero «organizzazioni internazionali» rivolte allo scopo di assicurare «la pace e la giustizia fra le nazioni», si è concluso nel senso di ritenere legittime (se non addirittura sollecitate dalla stessa Costituzione) le indubbe limitazioni di sovranità che l'adesione al sistema comunitario avrebbe senz'altro comportato. Ai Trattati istitutivi delle Comunità (ed ovviamente a quelli che li avrebbero modificati, ampliando competenze e poteri delle istituzioni sovranazionali) si è dunque riconosciuta una specifica «copertura costituzionale», che li ha posti su di un piano distinto da quello su cui si collocano tutti gli altri trattati (fatta eccezione per gli accordi del Laterano, essi pure - in forza del controverso art. 7 Cost. - dotati di una particolare posizione costituzionale). Secondo la Corte costituzionale, questa copertura del Trattato da un lato impedisce alle leggi ordinarie di abrogarli o derogarli (v. la sentenza n. 96 del 1982); dall'altro permette che i Trattati possano addirittura derogare alla Costituzione. Per consentire che i Trattati producano materialmente i loro effetti, un trattamento analogo è poi riconosciuto alle stesse fonti «comunitarie» (regolamenti, etc.), secondo i principi definiti da una giurisprudenza costituzionale faticosamente sviluppata nel tempo (v. le sent. nn. 14 del 1964, 232 del 1975, 173 del 1983, 170 del 1984, 113 del 1985, 359 del 1987, 389 del 1989, 168 del 1991).

Non tutto, però, è consentito ai Trattati istitutivi delle Comunità europee (e loro modificazioni) e alle fonti comunitarie. La Corte costituzionale ha infatti affermato che debbono comunque essere salvaguardati «i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» e «i diritti inalienabili della persona umana». Il controllo sul rispetto di questi limiti spetta allo stesso giudice costituzionale: la Corte non accerta la violazione, la Corte dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale dei Trattati. Insomma: i Trattati che godono

di una speciale «copertura costituzionale» possono sì derogare alla Costituzione, ma debbono comunque rispettare certi suoi principi intangibili. Si tratta di quei principi essenziali che danno al nostro ordinamento la sua specificità individualità, differenziandolo da tutti gli altri e identificandolo nella sua particolarità. Principi che sono così importanti che neppure le leggi di revisione costituzionale possono alterarli, come ha affermato di recente la Corte costituzionale in una sentenza di grandissima importanza (sent. n. 1146 del 1988). Certo, è ben possibile (anche se non augurabile...) che il popolo italiano decida di darsi dei nuovi principi fondamentali. Quello che non è possibile è pretendere che la legittimazione dei nuovi principi sia assicurata dalle procedure previste dalla Costituzione vigente: se si cambia il nucleo duro della Costituzione si crea un nuovo ordinamento, e spetterà a questo, nei fatti, legittimarsi.

Una volta che si è accertato che esistono dei principi costituzionali intangibili, è stabilito che il limite all'ingresso del Trattato di Maastricht nel nostro ordinamento è dato proprio da quei principi, la discussione sulla ratifica può procedere su basi più solide. Si rivela falso, in particolare, il problema della necessità o meno di una legge costituzionale per autorizzare la ratifica. La legge costituzionale, infatti, non serve per nulla, poiché sarebbe o inutile o illegittima (e lo sarebbe pure la legge contenente l'ordine di esecuzione del Trattato, cui la riferimento Paolo



INTERVISTA A DOMENICO MARIO NUTI

MASSIMO LUCIANI

Costituzionalista, ordinario di diritto costituzionale a Perugia

La illegittimità al varco

Barile in un suo articolo su *la Repubblica*. Mi spiego. Se le norme del Trattato comportano deroghe alla Costituzione senza toccare i suoi principi fondamentali, la legge costituzionale è inutile. Abbiamo già visto, infatti, che il Trattato gode di una speciale «copertura costituzionale» che gli consente di derogare alla Costituzione. Se invece il Trattato incide sui principi fondamentali, la legge costituzionale è illegittima. Sappiamo già che i principi fondamentali sono un limite per la stessa revisione costituzionale, sicché è gioco forza affermare che neppure la legge costituzionale potrebbe «salvare» il Trattato se questo violasse il nucleo intangibile della Costituzione. Insomma, o il Trattato sta dentro i limiti che gli sono propri e allora non c'è nessun bisogno di ricorrere alla legge costituzionale (salvo il caso marginale della necessità di meglio armonizzare il Trattato con la Costituzione), oppure ne fuoriesce, ma allora non esistono strumenti - compatibili con la Costituzione vigente - che possano porre rimedio alla gravità della situazione. Anche se sembra paradossale, nulla, dunque, si può fare in questo caso.

Il punto, allora, diventa chiaro: il Trattato di Maastricht ha determinato oppure no una violazione dei principi fondamentali? La risposta non è facile. Le questioni dubbie sono numerose, anche se fra tutte spiccano quelle che riguardano il Titolo VI del Trattato, che regola il punto decisivo della gestione della politica monetaria, istituendo appositi organi

comunitari; il riconoscimento dell'elettorato - nelle sole elezioni amministrative ed europee - ai cittadini europei residenti in uno degli altri paesi comunitari; l'attribuzione alla Comunità (all'Unione europea) di poteri molto penetranti nella regolamentazione dell'accesso dei cittadini extracomunitari. Più ancora, sono già gli stessi principi fondamentali del Trattato che sembrano essere in disarmonia con quelli della Costituzione. Il Trattato esalta, infatti, il principio della «economia di mercato aperta e in libera concorrenza», e sull'altare di questo principio sacrifica tutti i valori sociali. È il principio della libera concorrenza, non certo i fini sociali, che viene concepito come il vero faro dell'azione della Comunità, della quale è all'un tempo criterio e scopo essenziale. La differenza con l'impostazione della Costituzione italiana è stridente. Certo, la Costituzione non dimentica l'importanza dell'efficienza economica, tuttavia questa non è un fine in sé, ma un semplice strumento per la migliore realizzazione dei fini sociali (che sono il vero scopo finale). Tanto è vero che nei casi in cui le ragioni dell'economia e quelle della socialità confliggono, sono le seconde, non le prime, che in Costituzione hanno la prevalenza.

Nonostante il loro peso, i dubbi possono però essere superati. I principi fondamentali del Trattato non sono in grado di violare immediatamente i principi fondamentali della Costituzione. Sarà semmai la loro attuazione in sede comunitaria, che potrà eventualmente produrre una lesione, ma in quel caso esiste il rimedio della successiva dichiarazione di incostituzionalità del Trattato. Quanto alla politica monetaria, la sostanziale sottrazione di essa alla libera determinazione del nostro paese è già nei fatti, e il Trattato non fa che riconoscerli. Quanto al parziale riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, si può osservare che questo diritto avrebbe nel nostro ordinamento il rango di diritto «legislativo» e non «costituzionale», sicché il suo ingresso non potrebbe alterare l'ordine dei principi fondamentali (che sono, invece, appunto di rango

costituzionale). Quanto infine alla disciplina dell'accesso degli stranieri extracomunitari, il Trattato fa salvo il potere degli Stati membri di adottare misure particolari per assicurare il rispetto della propria integrità, sicché la sovranità italiana sarebbe su questo punto «limitata» e non del tutto «trasferita» (cosa che la Costituzione non consentirebbe).

La ratifica del Trattato di Maastricht, insomma, è possibile. Non è però indolore, né senza problemi sul piano istituzionale. Anzitutto, è evidente che il Trattato non colma, ma aggrava, il drammatico deficit democratico della Comunità: le istituzioni europee sono dominate dagli esecutivi, ed è perfettamente giustificato lamentarsi della sempre maggiore distanza tra governanti e governati che deriva da un processo di integrazione europea condotto in questo modo poco chiaro, ambiguo ed elitario. Deve essere chiaro che, dopo Maastricht, altri passi avanti sulla via dell'integrazione non si potranno ragionevolmente più fare, se prima non si rimedierà al difetto di legittimazione delle istituzioni comunitarie dando ai cittadini d'Europa la possibilità di pesare nell'adozione di decisioni che li riguardano sempre più da vicino. In secondo luogo, e per quanto riguarda in particolare l'Italia, è chiaro che la difesa dell'identità costituzionale italiana (un'identità preziosa, perché la nostra Costituzione è una delle più avanzate dell'Occidente democratico) offerta dai principi fondamentali è così forte da essere di difficile evasione. Il deterrente rappresentato dai principi è così potente (non c'è possibilità di compromesso: se i principi sono violati gli accordi comunitari vanno bloccati) che è arduo servirsene nel caso in cui la violazione dei principi si sia davvero verificata. Per farlo, occorre un giudice costituzionale consapevole della decisione del compito che gli è affidato e sicuro della propria stessa autorità. Ma occorre soprattutto un governo forte, coeso, capace di sostenere l'inevitabile contraccolpo internazionale senza timori e senza tremori. E le maggioranze che sapranno esprimere un governo di questa qualità sono ancora di là da venire.

Europa dei dodici o Europa di quindici e, perché no? di diciotto paesi? Quando si dice unione europea si deve intendere necessariamente l'unità di quei paesi che hanno concordato a Maastricht un accordo monetario? Domenico Mario Nuti, professore di sistemi economici comparati e consigliere economico della Comunità europea sui paesi dell'est, non crede possibile una Europa che escluda paesi come l'Ungheria, la Polonia o la ex Cecoslovacchia.

Ma questo è un obiettivo realistico? Il trattato di Maastricht prevede delle condizioni rigide per gli stessi dodici paesi che vi hanno aderito, come è possibile l'adesione dell'est, così lontano da quelle condizioni?

È vero le precondizioni dell'unione monetaria sono talmente dure che oggi non sono neppure realizzate nei maggior parte di paesi che aderiscono al trattato, compresa la

Germania. Ma nulla vieta che l'unione monetaria possa cominciare con quei paesi che soddisfano i criteri richiesti e che poi gli altri si aggregano in seguito. È questo processo graduale potrebbe riguardare anche i paesi dell'est.

Non è quindi impossibile pensare ad una Europa che vada dall'Atlantico agli Urali?

La questione dei confini orientali dell'Europa rimane ancora da definire, ma non sorge affatto nel caso dei tre paesi in questione, che si rientrano senza discussione. Una loro adesione in un futuro non troppo lontano non è impossibile: si mantengono diversi gradi di integrazione. Se, invece, nella comunità si può accedere solo a livello massimo, cioè solo rispettando subito tutte condizioni allora significa che non si vuole l'ingresso dei paesi dell'est per molto tempo.

E allora scendiamo nel con-

Ma dovremmo essere in diciotto

creto: che cosa dovrebbero fare paesi come l'Ungheria o la Polonia per avere il diritto di entrare nell'unione europea?

Intanto diciamo che la Comunità non è un club i cui membri possono decidere arbitrariamente se un paese è accettabile o no. Ci devono essere delle condizioni politiche ed economiche valide per tutti. La comunità è aperta a quei paesi che obbediscono ad una serie di condizioni come una politica commerciale comune, la realizzazione di politiche sociali e dell'ambiente, l'armonizzazione fiscale e legislativa e così via. Le condizioni diventano sempre più strette quando si passa da una semplice unione doganale ad una unione monetaria, economica e politica. Nulla vieta

Europa dei dodici? Meglio un'Europa dei quindici o dei diciotto? Dopo l'89 anche i paesi dell'Est devono entrare nella nuova Unione. Per questo occorre modificare e rendere più elastico e più graduale il trattato di Maastricht. È necessario per la Polonia, l'Ungheria e la ex Cecoslovacchia, ma anche per i 12 paesi membri, compresa la Germania, per i quali è oramai troppo stretto.

RITANNA ARMENI

che una volta soddisfatte le prime condizioni i paesi dell'est non possano entrare. Loro ci aspirano. E hanno fatto di tutto per avvicinarsi all'Europa.

L'indifferenza o forse l'opposizione dei dodici ad un allargamento dell'Europa è dovuta al fatto che non si intravede alcun vero vantaggio. Parlo di vantaggi economici, ovviamente. È così o si tratta di mancanza di lungimiranza degli attuali governi?

Ci sono invece dei vantaggi reciproci che derivano dall'integrazione regionale. Il mondo è troppo grande e eterogeneo per realizzare una integrazione totale, ma ci sono vantaggi che derivano dalla organizzazione internazionale del lavoro

e dalla mobilità di fattori che si possono realizzare nell'ambito più ristretto di una integrazione regionale.

Questo è vero, ma ci sono anche dei costi. Non è questo il fattore che frena i dodici?

Certo ci sono i costi di transizione perché, ovviamente, un nuovo assetto economico richiede una ristrutturazione delle capacità produttive di tutti i paesi, sia vecchi che nuovi membri. E da questo deriva, ad esempio, inevitabilmente nuova disoccupazione nei settori più vulnerabili.

Possiamo fare qualche esempio?

Per la Comunità europea vi sono settori critici come l'agricoltura, l'industria siderurgica, quella tessile. L'integrazione

dell'est richiederebbe un ulteriore ridimensionamento perché sono questi i settori in cui i tre paesi più vicini alla comunità, la Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria, hanno notevoli potenzialità di esportazione. Per la comunità poi ci sono anche altri costi, quelli che derivano dall'estensione all'est degli aiuti che oggi vengono dati solo all'Irlanda e al Portogallo e alla Grecia, cioè ai paesi meno sviluppati. I paesi non sono costi indifferenti, rappresentano un deterrente per la comunità, tanto più che questa non ha alcun potere di imposizione fiscale e quindi non può incorrere in un deficit di bilancio. A meno che non si riduca per i nuovi membri la portata di questi trasferimenti di risorse, la loro entrata dovrà attendere la loro

ripresa economica.

Ma allora l'ingresso nella comunità europea richiede cambiamenti all'interno della comunità??

In generale l'allargamento richiede un cambiamento dello stesso sistema comunitario. Per esempio la graduale eliminazione della politica agricola comune che assorbe il 60% del bilancio della comunità ma che è un ostacolo all'integrazione dei nuovi paesi. È necessario anche un cambiamento delle regole decisionali e una riforma delle istituzioni. Per esempio il consiglio dei ministri dovrebbe diventare una sorta di struttura permanente. E poi si devono cambiare le regole del voto. E sarebbe bene che alla discussione sulle regole partecipassero anche i membri potenziali.

Ritene che un ingresso nella comunità europea possa aiutare i paesi dell'est ad uscire dalle divisioni e dagli

scostri fra etnie che hanno caratterizzato questi ultimi anni?

Non credo, anzi sono molto scettico. L'ingresso nella comunità europea certo non risolve problemi etnici che vanno affrontati prima e che sono diversi da paese a paese. Credo invece che per i paesi dell'est l'entrata nella comunità europea rappresenti un riconoscimento, una convalida delle trasformazioni già avvenute. E credo che costituisca una maggiore attrazione per l'investimento di capitali esteri che sono indispensabili per la ristrutturazione e la ripresa di questi paesi.

Purtroppo la comunità non ha fatto finora quello che avrebbe dovuto fare: annunciare precise condizioni la cui soddisfazione assicurino automaticamente a questi paesi l'accesso a livelli corrispondenti di integrazione europea, in modo da ottenere fin da ora gli effetti della loro entrata.

Classe 1925, un nome che evoca antiche risonanze mitteleuropee, Ernest Gellner insegna antropologia sociale a Cambridge (dove è anche *fellou* del King's College) e alla Central European university di Praga. Il suo ultimo libro è un saggio su ragione e religione del postmodernismo uscito quest'anno da Rutledge. Ma Gellner è conosciuto soprattutto come studioso dei nazionalismi. A lui si deve una teoria (esposta tra l'altro in *Nazioni e nazionalismo*, riproposto quest'anno in Italia dagli Editori Riuniti) che ha messo fortemente in discussione il rapporto tra stato e nazione. È contestata radicalmente l'idea che le nazioni dominano sotto le ceneri della storia in attesa del demiglo che le risveglierà. Di più, Gellner ne ha messo in dubbio l'esistenza: «Le nazioni come maniera naturale, indicata da Dio, di classificare gli uomini, come destino politico anche di là da venire, sono un mito - ha scritto - È il nazionalismo, che talvolta prende le culture preesistenti e le tra-

stforma in nazioni, talvolta inventa queste culture e spesso le annulla: questa è una realtà, nel bene o nel male, e in genere una realtà inevitabile». Insomma, per Gellner è il nazionalismo che genera le nazioni, utilizzando le culture «spesso raggruppate in maniera indefinibile, che si stemperano l'una nell'altra, che si sovrappongono, che si intersecano». I movimenti nazionalisti, di conseguenza, non risvegliano un bel niente, semmai danno impulso alla «cristallizzazione» di nuove unità, adeguate alle condizioni prevalenti e dunque potenzialmente dominanti. Un bel paradigma da mettere alla prova sullo scenario europeo contemporaneo.

Professor Gellner, sul continente in questo momento giocano spinte contrapposte. L'Europa occidentale va verso l'unificazione ma a est gli stati si sbriciolano e ovunque ci sono spinte di tipo nazionalista e regionalista. Vinceranno le forze

C'è il nazionalismo non le nazioni

centrifughe o quelle centripede?

L'unificazione e il regionalismo possono essere complementari e alleati. Regioni e cantoni possono essere migliori guardiani degli interessi locali, e nello stesso tempo contrastare lo sciovinismo. Del resto, le implicazioni delle tecnologie moderne (per quanto concerne l'ecologia, per le possibilità di terrorismo) rendono desiderabile l'esistenza di più estese autorità centrali. Le due tendenze possono insomma sostenersi reciprocamente, ed è davvero difficile dire quale sia più forte.

Ralf Dahrendorf ha sostenuto che l'unificazione, tagliando fuori l'Est e configurando l'Europa come una fortezza chiusa in se stessa, è già morta a Maastricht.

Ironico con il pessimismo di Dahrendorf circa l'unificazione dopo Maastricht, Ernest Gellner, professore di antropologia sociale a Cambridge e a Praga, parla di un paradosso del nazionalismo balcanico e, circa l'egemonia tedesca in Europa avverte: «Il problema non è se ci sarà, ma come e per quali fini. Il dominio della Bundesbank non è quello delle forze armate germaniche».

ANNAMARIA QUADAGNI

Lei cosa ne pensa?

Io dubito che l'unificazione sia morta a Maastricht. I referendi di morte dell'unificazione mi sembrano molto esagerati, come ebbe ad osservare Mark Twain a proposito di un articolo di giornale circa la sua propria morte. D'altra parte le modalità attraverso le quali incorporare l'Est europeo si presenteranno assai problematiche, e non in senso meramen-

te tecnico. L'unione di stati e società di livello economico divergente genera problemi enormi: così l'unione con stati in acuta crisi politica, o coinvolti in conflitti di confine profondamente sentiti.

Secondo lei i nazionalismi dell'area balcanica di che tipo sono, e che tipo di organizzazione sociale sorreggono?

Si tratta di nazionalismo clas-

sico: un'area in cui l'organizzazione politica era un tempo basata su unità di stirpe locale, clientelismo, religione, e cui sono mancati sia stati ben stabilizzati che culture chiaramente definite. È in movimento verso nuove forme di organizzazione basate su stati culturalmente omogenei. La complessità della mappa etnica aggrava ulteriormente il problema, come il livello economico relativamente basso o il fatto nel versante est della Jugoslavia potere politico e sviluppo economico siano stati inversamente correlati. Il crollo degli imperi comunisti porta con sé violenza comparabile a quella che accompagnò il collasso di quello Asburgico o di quello Ottomano.

Nell'Ottocento il nazionalismo sostenne lo sviluppo dell'industrialismo e la mo-

dernizzazione, qual è la sua funzione oggi?

Nel Diciannovesimo secolo il nazionalismo è stato un alleato dell'industrialismo in quanto ha aiutato aree arretrate a organizzarsi in unità separate capaci di guidare e proteggere lo sviluppo locale. Il paradosso della situazione presente è che società impoverite, non a causa della tradizione ma del comunismo, vanno non verso un mercato chiuso ma verso una società sostenuta da prestiti esteri e aperta. Come questo si possa fare è ancora tutto da vedere, e varierà senza dubbio a seconda delle condizioni locali.

Lei non crede che l'unificazione abbia bisogno di un sentimento, di una sorta di «nazionalismo» europeo che la sostenga? Vede niente del genere in questo momento di difficile ratifica

del trattato di Maastricht?

Qualcosa come una cultura comune sta emergendo, ma è difficile dire quanto possa andare lontano. Si può desiderare che arrivi abbastanza in là da diminuire le tensioni interetniche, ma non così lontano da eliminare la diversità. I demagoghi puntano sulle culture specifiche. La diversità - a parte la sua forza di attrazione intrinseca - è una buona assicurazione politica, il più vantaggioso sostituto del vecchio sistema multi-statale che ha già salvato gli europei da tutti quelli che commettono il medesimo errore nello stesso tempo.

Secondo lei è ragionevole temere la «naturale» prevalenza di un'egemonia tedesca?

L'importante questione dell'egemonia tedesca non consiste nel se prende piede, ma piuttosto nel come si realizza, attraverso quali significati e per quali fini viene esercitata. L'esperienza di totale catastrofe economica, militare e politica rende i tedeschi più capaci di

prendere strenue misure interne di altre più fortunate nazioni. Insomma, i tedeschi hanno sviluppato una sorta di senso del bisogno a contenere l'inflazione. Il dominio della Bundesbank non è così inaccettabile come quello della Bundeswehr, delle forze armate. Si dice che nella Spagna medievale far soldi con la guerra era più onorevole e rapido che arricchirsi col commercio. La domanda è quanto profondamente i tedeschi hanno interiorizzato il punto di vista opposto. E cioè che è più comodo - per non dire più accettabile - arricchirsi con l'economia piuttosto che con le armi. Se la spinta tedesca a conquistare spazio vitale può essere soddisfatta dal possesso di un cottage in Italia e in qualche altro posto, ma questo non comporta la rivendicazione di nuovi insediamenti territoriali, mi pare abbastanza accettabile. Se nuovi valori sono stati davvero profondamente interiorizzati non abbiamo di che preoccuparci. In caso contrario, invece, lo dobbiamo certamente.