



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 7/03

LA COSTITUZIONE INTEGRATA DELL'EUROPA

Ingolf Pernice, Franz C. Mayer

Juni 2003

Italienische Fassung von:

Ingolf Pernice/Franz C. Mayer, De la constitution composée de l'Europe, Revue trimestrielle de droit européen [RTDE] 2000, S. 623-647
= *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 1/01 (2001)*,
<<http://www.whi-berlin.de/pernice-mayer.htm>>

Erstmals veröffentlicht in: in: Gustavo Zagrebelsky (ed.): *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Rom: Editori Laterza 2003, S. 43-68

Zitiervorschlag:

Pernice/Mayer, *La Costituzione integrata dell'Europa*
Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 7/03 (2003),
<<http://www.whi-berlin.de/costituzione.htm>>

Die Autoren danken Herrn Sergio Dellavalle, Università del Piemonte Orientale, für die Übersetzung.

La Costituzione integrata dell'Europa

di Ingolf Pernice e Franz Mayer

La fine del secolo ha lasciato l'Europa dei Quindici al cospetto di sfide considerevoli. L'allargamento dell'Unione verso un'Europa dei 25 o dei 30 è forse la più importante di queste, ma non è certamente la sola. È pronta l'Unione Europea ad affrontare tali sfide in modo democratico ed efficace? Questa domanda ci conduce direttamente al problema dei fondamenti e della legittimità dell'Unione. Su più versanti, importanti interventi a livello politico hanno messo in rilievo la dimensione della questione, esplicitando le diverse visioni di una Costituzione europea senza per questo arrivare a formulare l'idea di uno Stato europeo¹.

Ma che cosa significa una Costituzione senza Stato? La nozione di Costituzione non può essere definita a livello europeo senza tener presenti le culture politiche e costituzionali dei diversi Stati membri. Per discutere delle concezioni e dei modelli della Costituzione europea è necessario mettersi d'accordo sul contenuto di tale nozione di base, ricercando una corrente comune tra le numerose interpretazioni della nozione consacrate dalle tradizioni degli Stati membri. Pertanto ci sembra utile formulare dapprima la nozione di Costituzione in generale (§ 1), per poi passare a trattare il concetto di Costituzione europea (§ 2). Una volta fatto questo, si tratterà di valutare le resistenze che questa suscita (§ 3) per concludere infine con alcune considerazioni sull'avvenire della Costituzione europea (§ 4).

1. Che cos'è la Costituzione?

Come è stato recentemente dimostrato², la tradizione del costituzionalismo occidentale, nonostante le sue differenze culturali e politiche, fornisce una base comune sufficientemente omogenea per il pensiero costituzionale in Europa. Questa consiste nella definizione della Co-

stituzione, per un verso, quale limitazione imposta al potere, per l'altro come fondazione del potere medesimo. Questi due aspetti sintetizzano la discussione dottrinale tedesca sulla nozione di Costituzione, la quale servirà da sfondo alla nostra riflessione. La dottrina costituzionalista, in particolare tedesca, si divide dunque in due scuole³: quella che noi chiameremo «statalista» e una seconda che potrebbe essere denominata «contrattualista».

1.1. *La dottrina «statalista»*

Per la prima scuola lo Stato esiste in sé, come dato storico o sociologico. La Costituzione è quindi – in particolare secondo Carl Schmitt – la decisione fondamentale e definitiva sulla struttura di base dello Stato⁴, oppure semplicemente – come direbbe la maggioranza degli autori contemporanei – l'ordinamento giuridico fondamentale dello Stato stesso, avente il compito di organizzare il potere e di definire i suoi limiti in rapporto ai cittadini. Va da sé che questo ordinamento giuridico fondamentale è largamente suscettibile di modifiche da parte del potere costituente derivato. Quanto caratterizza la scuola «statalista» è soprattutto l'affermazione che lo Stato preesiste e che la Costituzione gli viene imposta successivamente. L'esperienza storica tedesca ne rappresenterebbe la prova. Dopo la seconda guerra mondiale, lo Stato tedesco continuò a esistere, ma si rese necessario dargli una (nuova) Costituzione. La nozione di Stato e quella di Costituzione sono così, nella loro essenza, legate l'una all'altra, essendo la seconda condizionata dalla prima. Seguendo tale concezione, non può esservi Costituzione senza uno Stato al quale la si applichi. La debolezza principale di questa posizione consiste nella sua perdita progressiva di valore esplicativo e di forza analitica a causa della messa in discussione dello Stato costituzionale a opera di sviluppi quali l'integrazione europea e la globalizzazione, i quali esigono lo stabilirsi di un potere pubblico al di là dello Stato. La concezione «statalista» si spiega con una storia che non ha conosciuto, fino ad oggi, altro che lo «Stato» – una realtà, tuttavia, oggi profondamente cambiata.

1.2. *La dottrina «contrattualista»*

La tesi opposta, detta «contrattualista», è fondata sull'argomento secondo il quale non vi può essere «più Stato», o in altri termini più potere pubblico, di quanto stabilisca la Costituzione. Questa concezione

nega la legittimità di ogni autorità pubblica che non sia stata costituita, ovvero creata e investita di potere dalla Costituzione⁵. In questo senso, si propone di concepire la Costituzione come l'espressione di un «contratto sociale» tra gli individui in un territorio definito, i quali simultaneamente

- costituiscono e organizzano un potere pubblico, creano gli organi ai quali sono conferiti il potere e le competenze rispettive, e fissano le modalità dell'elezione e della composizione di tali organi, così come le loro procedure di decisione;

- si definiscono autonomamente in quanto cittadini dello Stato in tal modo costituito e organizzato e, così facendo, riconoscono a se stessi la qualità di potere costituente di tale Stato;

- fissano il loro *status* in questa comunità, ovvero i loro diritti e obblighi nei confronti del potere pubblico e degli organi che lo esercitano, in particolare fissano i loro diritti fondamentali, compresi i diritti di partecipazione attiva al processo politico.

Tale concezione trova le sue radici nella filosofia politica di John Locke e Jean-Jacques Rousseau, richiamandosi parimenti alla celebre formula del «plebiscito di tutti i giorni», proposta da Ernest Renan – seppur con riferimento alla nazione – nel 1882⁶. Inoltre, essa potrebbe essere integrata nella più recente prospettiva concettuale dischiusa da John Rawls e dalla sua teoria della giustizia⁷. La concezione «contrattualista» ha il merito di soddisfare le funzioni essenziali attribuite alla Costituzione, ad esempio, da Dieter Grimm, secondo il quale la Costituzione ha come fine la determinazione della legittimità dell'esistenza e delle condizioni dell'esercizio del potere politico, l'istituzione e l'organizzazione di tale potere e la delimitazione tra il potere politico legittimo da un lato e le libertà individuali nonché l'autonomia della società dall'altro⁸. Quanto si aggiunge, pertanto, è precisamente la funzione creatrice o fondante della Costituzione⁹. Senza questa non vi è né potere politico (legittimo), né potere costituente, né popolo e nemmeno nazione in senso politico. Secondo la definizione proposta da Immanuel Kant, lo Stato è l'associazione di un insieme di esseri umani sotto le regole del diritto¹⁰. D'altro canto, il «popolo» si definisce per mezzo della legge (costituzionale) che crea istituzioni comuni.

1.3. *L'idea di una Costituzione senza Stato*

L'idea contrattualista spiega dunque lo Stato in quanto creazione e oggetto della Costituzione, ma non si limita a questo. La Costituzione

può essere intesa come il testo all'origine di altre forme di comunità nella misura in cui è l'espressione di un «contratto sociale», con il quale un gruppo di persone su un territorio delimitato conviene di darsi lo *status* di cittadini di un nuovo ordinamento politico, di esserne i cittadini o il «popolo», inteso questo nel senso lato di individui che condividono gli stessi valori consacrati nella Costituzione. È questo «popolo» che, attraverso il suo potere costituente, si dà istituzioni e procedure, diritti e obblighi, per realizzare determinati compiti e funzioni nell'interesse di tutti. Il principio secondo cui non ha da esservi più potere pubblico di quanto ne stabilisca la Costituzione è il nucleo essenziale della definizione democratica di Costituzione. Questa ha il vantaggio di non dipendere in modo essenziale dall'esistenza di uno Stato, esclude inoltre l'esistenza di qualsivoglia autorità pubblica legittima al di fuori della Costituzione, e permette infine di concepire quest'ultima come espressione di un accordo anche su altre forme e strutture composite o non unitarie di organizzazione politica, sia sovra- sia infrastatale. La nozione di Costituzione, così definita, legittima e limita i poteri conferiti alle istituzioni della comunità che essa fonda.

2. La Costituzione dell'Europa: una Costituzione integrata

Parlare di una Costituzione europea non sembra più essere così rivoluzionario come qualche anno addietro. Una qualificazione delle Comunità – come quella proposta all'inizio degli anni Settanta – quali entità soprattutto amministrative per le quali la questione costituzionale non riveste alcun rilievo¹¹, non sembra infatti essere più adeguata all'Unione e alla Comunità del XXI secolo.

Nel gennaio 1999 il Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer ha proposto l'elaborazione e l'adozione di una Costituzione dell'Unione Europea¹², per poi tornare su questa idea nel suo discorso alla Humboldt-Universität del maggio 2000, dove ha parlato di un «Trattato costituzionale»¹³. Il Presidente italiano Ciampi e quello tedesco Rau hanno più volte sottolineato la dimensione costituzionale del progetto europeo¹⁴. Ma è stato il Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac il primo capo di Stato dell'Unione Europea ad aver suggerito l'elaborazione di una Costituzione europea nell'immediato futuro, proponendo di cominciare i lavori immediatamente dopo la Conferenza intergovernativa del 2000¹⁵. Una tale proposta sarebbe stata impensabile ai tempi di De Gaulle. La *Carta dei diritti* proclama-

ta alla fine del 2000 potrebbe rappresentare un primo passo sul difficile cammino che condurrà forse a un documento con il nome di Costituzione europea¹⁶. Quanto meno si può già dire che la procedura nuova e originale stabilita al vertice di Colonia per la stesura della *Carta* appare ben più trasparente e democratica che non quella delle Conferenze intergovernative, dominate da burocrazie nazionali sovente troppo esitanti e orientate al perseguimento dei loro interessi istituzionali. In effetti il metodo della Convenzione che ha scritto la *Carta* è già servito da modello per una seconda Convenzione, quella «sul futuro dell'Europa», che ha cominciato i suoi lavori nel marzo del 2002 e può essere visto, in generale, come l'abbozzo di una futura procedura per l'emendamento dei trattati.

Peraltro, anche prescindendo dai risultati della Convenzione, già un'analisi dei trattati esistenti nella nuova ottica qui proposta ci permetterà di cogliere l'idea di una Costituzione europea – per meglio dire di una Costituzione europea integrata.

2.1. *L'approccio internazionalista all'Unione Europea*

Nonostante una certa apertura della dottrina alla nozione di Costituzione europea, in realtà è l'idea stessa di un diritto costituzionale europeo a suscitare le riserve di coloro che continuano a concepire l'Unione come un'organizzazione di diritto internazionale. Al livello delle giurisdizioni supreme degli Stati membri, è stata soprattutto la Corte Costituzionale tedesca a formulare tale posizione nella sentenza su Maastricht¹⁷. Ma anche la giurisprudenza della Corte Suprema danese¹⁸ e quella della Corte Costituzionale italiana¹⁹ riflettono una posizione analoga²⁰.

La dottrina internazionalista non tiene tuttavia conto della specificità della costruzione europea che, fatto salvo l'atto formale della sua creazione, ha poco in comune con un'organizzazione internazionale classica. Con tutte le sue specificità, l'Unione Europea assomiglia infatti sempre più a un'organizzazione statale con prerogative di potere pubblico²¹.

Secondo l'ottica del diritto internazionale, sono gli Stati a essere membri dell'Unione. Tuttavia una tale visione, che riposa su un criterio puramente formale, ci sembra troppo restrittiva per la realtà propria di Stati democratici, dove sono in ultima istanza i *popoli*, i *cittadini* degli Stati stessi, ad agire attraverso le loro istituzioni costituzionali. A seguito dell'accettazione da parte dei cittadini degli Stati membri

di entrare a far parte dell'Unione e dell'attribuzione al diritto europeo di un effetto diretto nei confronti dei cittadini stessi, il livello di integrazione puramente statale proprio del diritto internazionale va considerato come superato.

La dottrina internazionalista è contraddittoria, infine, nella misura in cui reclama che l'applicazione del diritto comunitario sia basata sulle costituzioni nazionali, pur ammettendo – fatte salve alcune eccezioni riconosciute – il primato del diritto comunitario anche sul diritto costituzionale degli Stati membri.

2.2. *L'approccio sovranazionale all'Unione Europea*

In una giurisprudenza costantemente confermata dopo la sentenza «Van Gend & Loos» del 1963²², la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha sviluppato la ben nota dottrina sovranazionale, in virtù della quale i trattati hanno stabilito un nuovo ordinamento giuridico, diverso da quello degli Stati membri così come dal diritto internazionale, il quale crea diritti e obblighi per i singoli e si integra negli ordinamenti giuridici nazionali. È sulla base di questa giurisprudenza che sono stati sviluppati i principi dell'integrazione e del primato del diritto comunitario. Il Presidente della Commissione europea Walter Hallstein sottolineò già nel 1967 come il Trattato di Roma rappresentasse il primo elemento di una Costituzione dell'Europa²³. In seguito – come ha fatto del resto anche la Corte Costituzionale tedesca nella sua prima giurisprudenza in merito²⁴ – la Corte di Giustizia ha definito i trattati come «carta costituzionale di una comunità di diritto»²⁵, allo scopo di caratterizzare ancor più chiaramente la specificità di questo nuovo ordinamento giuridico.

2.3. *La federazione costituzionale, ovvero la Costituzione composita dell'Europa*

La finalità dell'approccio qui propugnato consiste nella conciliazione degli elementi costituzionali presenti nell'approccio sovranazionale con l'esistenza incontestabile e persistente degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. In modo speculare a quanto avviene con le costituzioni degli Stati membri, che non possono essere comprese nella loro totalità reale senza tener conto del diritto comunitario, il diritto primario dell'Unione Europea non funziona né si spiega nella sua natura e struttura senza riferimento alle costituzioni nazionali. I due or-

dinamenti costituzionali sono infatti complementari. Proponiamo perciò di concepire le costituzioni nazionali e il diritto primario dell'Unione come due elementi di un sistema costituzionale unico, composito o integrato, in tedesco di un *Verfassungsverbund*, di una federazione costituzionale, oppure, più semplicemente, di considerare questo insieme di norme costituzionali a due livelli come la «Costituzione europea»²⁶. Questa «Costituzione» non rappresenta un ordinamento statico immutabile, bensì è in sviluppo permanente a causa delle revisioni dei trattati, così come a seguito dell'esercizio delle competenze operato giorno per giorno in applicazione delle loro disposizioni. Si tratta dunque, più che di una Costituzione statica, di un «processo costituzionale», di un'interazione dinamica che conduce verso un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa, come d'altronde è espressamente previsto nel Preambolo del Trattato sull'Unione Europea.

L'approccio, qui delineato, di un costituzionalismo a più livelli (*multilevel constitutionalism*) suggerisce che l'Unione Europea formi un sistema costituzionale composto di un livello nazionale e di un livello sovranazionale di potere pubblico legittimo, i quali si influenzano reciprocamente, coinvolgendo a più dimensioni i singoli cittadini ovvero i medesimi soggetti di diritto (*Verfassungsverbund*). Disposizioni come l'art. 88-1 della Costituzione francese o l'art. 23 del *Grundgesetz* tedesco «aprono» le costituzioni nazionali all'implementazione, attraverso un atto comune dei rispettivi popoli, dell'ordinamento costituzionale sovranazionale. Quest'ultimo è complementare agli ordinamenti costituzionali interni e si integra con questi, a seguito delle sue caratteristiche essenziali di priorità e di effetto diretto, modificando implicitamente il contenuto delle disposizioni delle costituzioni nazionali. Un tale effetto si può produrre ugualmente attraverso atti di diritto derivato.

Data l'incidenza del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri, così come verificato il mutato contenuto di certe disposizioni delle costituzioni, è forse necessario adattare il testo delle costituzioni di modo che esse riflettano più esattamente la situazione normativa? In effetti, nessun testo delle costituzioni nazionali prende atto della circostanza, ad esempio, che le competenze della Comunità Europea nel campo delle politiche comuni²⁷ o in materia di politica commerciale sono esclusive²⁸, né delle restrizioni alla competenza legislativa degli Stati membri che scaturiscono dall'esercizio delle competenze comunitarie «concorrenti» o «virtuali» da parte delle istituzioni della Comunità. Bisogna forse modificare le costituzioni nazionali per riavvicinarle alla realtà costituzionale?

La risposta può essere, con buoni argomenti, affermativa quando

il mantenimento del dettato di una disposizione costituzionale comporti il rischio di privare gli individui di prerogative loro concesse dal diritto comunitario. Questo sembra essere il caso, ad esempio, dei diritti fondamentali a carattere economico e politico che il *Grundgesetz* tedesco riserva ai soli cittadini nazionali²⁹. La risposta deve essere al contrario negativa per quanto concerne tutte le disposizioni che non sono toccate se non in modo indiretto, come le attribuzioni di competenza agli organi nazionali la cui estensione può essere progressivamente ridotta dalle disposizioni dei trattati o dalla loro implementazione. Contraddire una tale posizione sarebbe come voler modificare le costituzioni in permanenza. Pensare la teoria costituzionale nel senso di una Costituzione integrata ci sembra una soluzione più soddisfacente che non la continua modifica dei testi.

Limiti all'influenza materiale del diritto comunitario sul diritto nazionale sono stati d'altronde espressamente introdotti al livello del diritto primario. In particolare, il «Protocollo irlandese», adottato all'epoca della Conferenza intergovernativa di Maastricht del 1992 e annesso al Trattato sull'Unione Europea (TUE) e ai Trattati sulle Comunità Europee, stipula che «nessuna disposizione del Trattato [...] né dei Trattati e atti che modificano o completano i detti Trattati inficia l'applicazione in Irlanda dell'art. 40.3.3 della Costituzione irlandese». In senso più generale, ma parimenti nella prospettiva di preservare al livello del diritto comunitario alcune strutture nazionali consolidate, quanto meno in Germania, dalla Legge fondamentale e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale³⁰, la Conferenza intergovernativa di Amsterdam ha adottato il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, il quale dichiara come giustificata la «realizzazione del mandato di questo servizio pubblico».

Ne consegue che, nel quadro dell'ordinamento costituzionale composito dell'Unione Europea, non è più sufficiente consultare e interpretare il mero testo delle costituzioni nazionali per conoscere l'estensione esatta e reale dei poteri degli organi da queste istituiti e dei diritti dei singoli nei confronti dell'autorità pubblica. Solo una visione d'insieme che unisca questi testi ai trattati, al diritto europeo derivato e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, può rivelare la portata esatta dei diritti e dei poteri attribuiti rispettivamente agli organi nazionali e a quelli comunitari.

2.4. Federazione costituzionale e «contratto sociale europeo»

Ma perché, in ultima istanza, si dovrebbe definire tale struttura composita dell'Europa con il termine Costituzione? In effetti la nozione di Costituzione, quando non sia utilizzata in un senso completamente arbitrario per indicare un ordinamento di base qualsiasi, deve dar prova di una sua sufficiente specificità. A nostro giudizio, questa specificità non consiste nello stretto legame della Costituzione con il concetto di Stato, bensì nel legame della nozione di Costituzione con la legittimità del potere pubblico. Sottolineando il carattere fondante di una Costituzione – così come è stato sopra asserito – proponiamo di individuare la legittimità del potere pubblico europeo nell'idea di un «contratto sociale» europeo sul quale sia basata l'integrazione dell'Europa.

Parlare di un contratto sociale europeo per designare l'ordinamento fondato sul Trattato sull'Unione Europea può sembrare, di primo acchito, arrischiato. Nell'ottica della statualità democratica non si può tuttavia prescindere dal concepire anche la stipula degli accordi internazionali facendo riferimento diretto agli individui e ai cittadini. In effetti, è nell'ambito delle negoziazioni e per mezzo delle procedure di ratifica previste nelle costituzioni nazionali che i cittadini degli Stati membri, rappresentati dai loro governi e dai loro parlamenti nazionali, o anche esprimendosi per via referendaria, hanno costituito di comune accordo i trattati istituenti la Comunità e l'Unione Europea, ovvero un'autorità pubblica europea originaria e autonoma la cui legittimità riposa unicamente sulla volontà comune dei cittadini. In questa prospettiva, sono gli *individui*

- che costituiscono nuove istituzioni sovranazionali, attribuendo loro specifiche prerogative di potere pubblico rispetto agli Stati membri e ai singoli;

- che stabiliscono i principi fondamentali e i valori comuni sotto forma di obiettivi da perseguire da parte delle istituzioni così create;

- che fissano le procedure da seguire, comprese le forme di partecipazione e di controllo del potere così costituito a opera dei rappresentanti dei governi e dei cittadini;

- che si definiscono come cittadini dell'Unione e che determinano il loro *status* nei confronti dell'Unione e delle sue istituzioni, ossia i loro diritti di partecipazione democratica, i loro diritti fondamentali e le loro libertà.

Così facendo, i cittadini degli Stati membri adottano un'identità supplementare, quella di cittadini europei. Non solamente essi creano un nuovo *status* con riferimento a un nuovo potere pubblico (euro-

peo), bensì modificano anche al contempo il loro *status* nazionale, attribuendosi nuovi diritti nei confronti del loro proprio stato, ma parimenti nei confronti degli altri Stati membri. La regola della non discriminazione e le quattro libertà garantite dal Trattato sulla Comunità Europea rappresentano esempi significativi in questa direzione.

In questo significato i trattati possono essere intesi come l'espressione di un «contratto sociale europeo» e, per quanto concerne la Costituzione dell'Unione Europea così istituita, i cittadini degli Stati membri sono non soltanto definiti come cittadini europei, ma pure, nel loro insieme, come il potere costituente di tale Unione. Un approccio del genere permette di affrontare tutta una serie di questioni centrali della costruzione europea in una prospettiva nuova. L'elemento chiave di questa prospettiva è quanto noi chiameremo la «moltiplicità», elemento implicito nella concezione di una Costituzione integrata. Tramite tale nozione cerchiamo non solamente di esprimere lo sdoppiamento del ruolo di legittimazione del potere assunto dall'individuo, ma anche il fatto che il diritto costituzionale non è strutturato in forma gerarchica, così come la conosciamo nei sistemi federali, e non è quindi esclusivo, bensì, basandosi sull'idea di cooperazione, assume carattere inclusivo. Il diritto costituzionale europeo è infatti un diritto costituzionale della diversità e non dell'omogeneità³¹.

a) *Il rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale.* Investire le istituzioni europee di poteri e competenze in vista della realizzazione di determinati obiettivi rappresenta un atto che non si distingue, in via di principio, dalla creazione di un organo nazionale cui venga conferita una specifica autorità. In questo contesto non è più corretto parlare di una delega oppure di un trasferimento di competenze o di sovranità, trattandosi piuttosto, al contrario, di una risistemazione delle rispettive responsabilità tra le autorità pubbliche nazionali e quelle comunitarie a opera degli interessati, ovvero dei cittadini. Alexander Hamilton aveva già sviluppato una concezione simile per l'unione americana nei *Federalist Papers*, sottolineando che «il governo federale e quelli statali sono semplicemente agenti e fiduciari del popolo, con diversi poteri e designati con propositi differenti»³².

In effetti, ogni modifica sostanziale dei trattati ha ripercussioni sulle costituzioni nazionali. Sembra perciò difficile contestare la natura costituzionale degli atti che istituiscono o revisionano i trattati europei, così come l'interdipendenza costituzionale dei diversi livelli del potere pubblico. Ma soprattutto ne consegue che il diritto comunitario, che trova la sua origine e la sua legittimità nella volontà comune dei citta-

dini dell'insieme degli Stati membri, debba – fatte salve eccezioni esplicite – avere priorità su una norma contraria derivata dal diritto nazionale. Il principio dell'applicazione uniforme ed eguale della legge stabilita a livello europeo sulla base dei valori comuni e conformemente alle procedure previste dai trattati rappresenta in effetti la regola del gioco e la condizione alla quale i cittadini degli Stati membri hanno accettato, in applicazione delle disposizioni delle loro rispettive leggi fondamentali, a costituire tale potere legislativo sovranazionale.

b) *Lo statuto del cittadino dell'Unione*. L'art. 17 TCE prevede che sia «istituita una cittadinanza dell'Unione». Gli articoli attinenti a questa cittadinanza sembrano limitarsi in sostanza a creare, per i cittadini di uno Stato membro residenti in un altro Stato membro, il diritto elettorale attivo e passivo alle elezioni amministrative, così come per le elezioni del Parlamento europeo. Ma la cittadinanza così istituita riveste un'importanza che va ben al di là di questo diritto. Nella sua sentenza sul Trattato di Maastricht, la Corte Costituzionale tedesca ha considerato questa disposizione come il nucleo di uno *status* di nazionalità che potrebbe svilupparsi a livello europeo e che già oggi costituirebbe l'espressione di un legame essenziale tra il cittadino e l'Unione³³. L'importanza primaria della cittadinanza dell'Unione risiede nel suo ruolo attuale e potenziale di espressione formale dello *status* di cittadino nell'Unione Europea. Questo *status* è definito in primo luogo dal principio della non discriminazione come stabilito dalla versione originale dell'art. 7 del Trattato sulla Comunità Economica Europea. Il principio della non discriminazione è poi stato ampliato e generalizzato nella sentenza «Bickel & Franz» della Corte di Giustizia del 24 novembre 1998 alla luce dell'art. 17 (ex 8a) TCE, il quale istituisce la cittadinanza dell'Unione, così che ormai il principio non si applica più soltanto al contesto economico. In generale l'art. 12 (ex 6) TCE è infatti interpretato nel senso di una clausola che interdice in generale ogni discriminazione sulla base della nazionalità³⁴. Ne deriva la realizzazione di uno *status* di eguaglianza tra i cittadini europei nell'intera Unione, senza riguardo alla loro nazionalità, in quanto nozione inerente alla concezione di un ordinamento giuridico comune.

I principi e diritti fondamentali e sociali, i diritti di partecipazione e il diritto alla protezione enunciati dal diritto comunitario definiscono quindi, in modo sempre più chiaro e dettagliato, lo *status* del cittadino dell'Unione. Questo *status* si aggiunge, per qualsiasi individuo singolo, allo *status* di cittadino francese, tedesco, italiano ecc. Il risultato è costituito da una cittadinanza «composita», la quale si integra

nella prospettiva di molteplicità che ispira la concezione della Costituzione integrata o composita.

c) *Dal cittadino europeo al popolo europeo: il «demos» dell'Europa.* Sono stati espressi dubbi in merito alla possibilità stessa di concepire un popolo europeo nel senso del *demos*, capace di formare un sistema democratico, in considerazione particolarmente delle diverse lingue, della mancanza di un discorso politico europeo, di *media* comuni e dell'assenza di omogeneità tra i popoli degli Stati membri³⁵. La risposta a questi dubbi dipende strettamente dal concetto di «popolo». È utile ricordare, in questo contesto, che la Costituzione degli Stati Uniti comincia nel suo Preambolo con le parole «We, the people [...]», fermo restando che questa espressione – come aveva già fatto nel 1776 il *Virginia Bill of Rights* per la Virginia – non si indirizza necessariamente all'unità di una collettività preesistente, bensì piuttosto alla pluralità degli esseri umani e cittadini degli Stati che si sono così uniti.

Certo, non esiste un popolo europeo in senso etnico o culturale. Tuttavia, la Costituzione europea si caratterizza come comunità di diritto, basata su valori comuni e su uno *status* comune di quei cittadini che fondano una nuova identità europea, aggiungendola alle loro identità locali, regionali e nazionali. Non è la collettività (fittizia) del popolo, ma è il cittadino in quanto individuo, membro di diverse comunità politiche, con le sue rispettive identità, a rappresentare il momento principale all'interno di ogni sistema democratico. La sua partecipazione ai diversi livelli del sistema politico dell'Unione, al concorso delle volontà che determinano le politiche da seguire, deve essere riconosciuta come l'espressione della sua individualità o, in altri termini, della sua dignità umana. Essa rappresenta la messa in atto del suo *status activus*, protetto dai diritti fondamentali e realizzato dalle procedure democratiche a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Questa concezione evolutiva e dinamica del cittadino dell'Unione, la garanzia dei suoi diritti negli artt. 17-21 TCE e, significativamente, il suo diritto di voto alle elezioni europee e locali possono essere intesi, in effetti, come indizi di uno *status* comune e di unità politica dei cittadini degli Stati membri – unità che indubbiamente non ne fa un «popolo» nel senso classico del termine, ma che permette ciò nonostante di considerare i cittadini dell'Unione come fonte della legittimità democratica dell'Unione e dei suoi atti. Indipendentemente da quale sia la sua denominazione, tale unità assume fattualmente la funzione di un popolo. Inoltre l'idea di molteplicità suggerisce che l'ap-

partenza a un *demos* non sia esclusiva e che l'individuo possa far parte contemporaneamente, in senso funzionale, di differenti *demoi*.

d) *Funzione e lealtà europea delle istituzioni nazionali*. Le istituzioni amministrative, giudiziarie, ma anche legislative degli Stati membri sono incaricate, conformemente agli obblighi derivanti dall'art. 10 (ex 5) TCE, di vegliare sull'applicazione fedele delle disposizioni prese a livello comunitario³⁶. Senza che se ne trovi necessariamente una traccia nei testi delle costituzioni nazionali, le istituzioni degli Stati membri non sono solo state private di taluni dei loro poteri – da allora attribuiti alle istituzioni comunitarie –, ma beneficiano anche, parimenti, di alcune nuove funzioni concernenti la messa in atto delle disposizioni comunitarie.

Correttamente si è parlato di un «raddoppiamento funzionale» per i tribunali, «in quanto organi ora dell'ordinamento centrale, ora dell'ordinamento giuridico parziale del loro Stato»³⁷. I giudici nazionali hanno pertanto anche assunto il ruolo di giudici comunitari, dal momento che non solamente applicano le disposizioni specifiche della legislazione comunitaria, bensì sono anche interamente soggetti alla norma comunitaria, compreso il dovere di verificare la conformità delle disposizioni oggetto della vertenza con il diritto primario o «costituzionale» e di sottomettere, se il caso lo richiede, la richiesta di un parere pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Lo stesso vale – ovviamente al di fuori dell'applicazione dell'art. 234 (ex 177) TCE – per le amministrazioni nazionali e, in particolare per quanto concerne la trasposizione delle direttive, per le istituzioni legislative degli Stati membri. Sempre più importante diviene il nuovo compito dei parlamenti nazionali consistente nel seguire il processo legislativo comunitario all'interno del Consiglio e di parteciparvi attivamente (compito facilitato dalle disposizioni del Protocollo n. 13 del Trattato di Amsterdam sul ruolo dei parlamenti nazionali dell'Unione Europea). Ciò corrisponde a una pratica da tempo consolidata in Danimarca, dove il Parlamento fornisce precise istruzioni in merito alla posizione da difendere da parte dei ministri danesi nel Consiglio³⁸. In modo crescente questo ruolo «europeo» dei parlamenti nazionali costituisce oggetto di disposizioni costituzionali specifiche degli Stati membri, come quelle degli artt. 88-4 della Costituzione francese, 23e della Costituzione austriaca e 23, comma 2-3, del *Grundgesetz* tedesco. Sebbene sia difficile considerare, per le ragioni addotte, i parlamenti nazionali come «organi comunitari», è importante sottolineare la loro funzione nella legittimazione democratica del processo decisionale co-

munitario³⁹. In tal modo essi assumono responsabilità, sottomettendosi a un meccanismo che va ben al di là del livello nazionale. Ritroviamo così l'idea della molteplicità anche nella doppia funzione delle istituzioni nazionali.

e) *Le garanzie di omogeneità sostanziale e l'autonomia costituzionale nazionale.* Le disposizioni del Trattato di Amsterdam mettono in evidenza una nuova dimensione d'interdipendenza tra i livelli costituzionali nazionale e comunitario⁴⁰. In virtù degli artt. 6 e 7 TUE, uno Stato membro non può più modificare il suo sistema costituzionale a favore di una forma incompatibile con i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come con i principi dello Stato di diritto, senza rischiare le sanzioni previste ai sensi dell'art. 7 TUE e, nei casi dovuti, dell'art. 309⁴¹. Alla luce di tali disposizioni, diventa sempre più arduo sostenere che gli Stati membri siano a tutt'oggi i signori delle loro costituzioni⁴².

3. L'idea di Costituzione integrata come risposta alle reticenze nei confronti della Costituzione europea

La concezione della Costituzione europea incontra obiezioni e reticenze tipiche, si potrebbe ormai dire classiche. A nostro giudizio, l'idea di una Costituzione composita o integrata, ovvero di una federazione costituzionale, di un *Verfassungsverbund*, permette di rispondere a tali tipiche obiezioni, le quali fanno riferimento al concetto di Stato (§ 3.1), alla sovranità nazionale (§ 3.2), alla salvaguardia del principio democratico (§ 3.3) e ai valori costituzionali e identità nazionali (§ 3.4), tenendo per il resto conto delle preoccupazioni effettivamente legittime legate a tali riserve.

3.1. *Il concetto di Stato e la Costituzione europea*

Non si tratta di creare uno Stato europeo. Il rispetto del carattere statale, della *Staatlichkeit* o *statehood* che dir si voglia, di tutti gli Stati membri non solamente si colloca al di là delle competenze del legislatore nazionale nella messa in atto delle clausole costituzionali⁴³, bensì rappresenta parimenti la base del funzionamento dell'Unione Europea. Resta da vedere che cosa si intenda per «Stato». L'accezione se-

condo cui anche i *Länder* tedeschi dovrebbero essere considerati quali «Stati»⁴⁴, oppure, a livello internazionale, l'Ucraina e la Bielorussia erano riconosciute come Stati membri dell'ONU malgrado il loro *status* di repubbliche dell'Unione Sovietica, è da considerarsi troppo ampia ed eccessivamente soggetta a interpretazioni discordi. Fin troppo chiara è del resto la volontà politica degli Stati membri dell'Unione Europea di non favorire la sua evoluzione verso uno Stato federale⁴⁵. Il Ministro degli Esteri tedesco Fischer ha ben sottolineato questo punto nel discorso tenuto alla Humboldt-Universität⁴⁶:

Sarebbe un errore irreparabile di costruzione se si tentasse di completare l'integrazione politica andando contro le istituzioni e le tradizioni nazionali esistenti, invece di sforzarsi di integrarle nel processo. Nelle condizioni storiche e culturali europee, una tale impresa sarebbe destinata al fallimento. Solamente se l'integrazione europea conserva in una tale Federazione gli Stati membri, non sminuendone affatto il valore e non facendone sparire completamente le istituzioni, solo in tal caso tale progetto sarà realizzabile, nonostante le grandi difficoltà che presenta. In altri termini, la concezione, che è prevalsa fino ad oggi, di uno Stato federale europeo destinato a rimpiazzare come nuovo sovrano i vecchi Stati nazionali e le loro democrazie, si dimostra essere un'elucubrazione artificiale situata fuori dalle realtà europee tradizionali. Il completamento dell'integrazione europea non è concepibile se non nel caso che tale processo si effettui sulla base della condivisione della sovranità tra l'Europa e gli Stati nazionali.

Il passaggio da quello che può essere chiamato un «federalismo sovranazionale»⁴⁷ alla struttura di uno Stato federale che si sostituirebbe agli Stati membri⁴⁸ non sembra poter essere sostenibile né sulla base dell'art. 88-1 della Costituzione francese, né di nessun'altra disposizione costituzionale degli Stati membri e presupporrebbe, di conseguenza, una sorta di atto «rivoluzionario» da parte del potere costituente europeo⁴⁹. L'approccio del costituzionalismo composito o integrato non implica invece un tale atto: poiché non cerca di fare altro che di *spiegare* l'ordinamento costituzionale attuale, esso non si propone di *rovesciarlo*.

Detto questo, la nozione di Stato costituirebbe un ostacolo all'idea della Costituzione europea integrata solo se si insistesse sul legame tra la nozione di Stato e quella di Costituzione. Questa idea è però già stata respinta in precedenza, giacché noi sosteniamo che è concepibile una Costituzione senza Stato. L'assenza di una struttura statale al di là degli Stati membri non impedisce quindi in alcun modo di concepire una Costituzione composita.

3.2. *La sovranità nazionale e la Costituzione europea*

Secondo la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale francese, una revisione dei trattati è compatibile con la Costituzione nella misura in cui «non porta pregiudizio alle condizioni essenziali dell'esercizio della sovranità nazionale»⁵⁰. Il criterio del pregiudizio alle condizioni essenziali dell'esercizio della sovranità nazionale, così stabilito, non costituisce un limite assoluto al potere d'integrazione⁵¹. Per un verso, il Consiglio Costituzionale sembra aver adottato un'interpretazione assai ampia o «flessibile» dei criteri stabiliti⁵², fino ad ammettere che il rispetto della sovranità nazionale non esclude la partecipazione della Francia a un'organizzazione internazionale investita di poteri decisionali per via di un trasferimento di competenze deciso dagli Stati membri⁵³. D'altro canto, allorché una disposizione dei trattati è stata dichiarata incostituzionale, il problema ha potuto essere risolto di volta in volta con una modifica della Costituzione francese⁵⁴. È stato questo il caso, segnatamente, di alcune disposizioni previste nel Trattato di Maastricht⁵⁵, così come nel Trattato di Amsterdam⁵⁶.

Una «sovracostituzionalità» nel senso di un limite assoluto al controllo da parte del Consiglio Costituzionale non esisterebbe, secondo la decisione 92-312, che con riferimento all'art. 89, comma 4, della Costituzione francese (limite circostanziale) e all'art. 89, comma 5 (limite materiale)⁵⁷. Ne consegue che la concezione della sovranità nazionale come figura nella Costituzione francese non è affatto «intangibile»⁵⁸, bensì è soggetta ad aggiustamenti, come suggerito dal comma 15 del Preambolo della Costituzione francese del 1946 (limitazioni) e previsto dagli artt. 88-1 sg. della Costituzione francese, in particolare dall'art. 88-2, il quale autorizza «trasferimenti di competenza». Tale approccio mirante a una «risistemazione della sovranità» si integra perfettamente nella concezione della Costituzione composita. L'analisi della sovranità dello Stato di fronte all'integrazione europea proposta da Florence Chaltiel⁵⁹ spiega la natura composita della sovranità nell'Unione nel modo seguente: l'Unione Europea è fondata sulla sovranità degli Stati membri, i quali con atto sovrano hanno accettato di limitarla, mentre al contempo l'Unione contribuisce a una «rifondazione di questa stessa sovranità» senza divenire per questo essa stessa un'entità sovrana. La Comunità e i suoi Stati membri, formando «una sorta di osmosi», avrebbero prodotto un «nuovo modello, [...] dotato di una sovranità che non annulla quella degli Stati membri»⁶⁰.

L'esercizio comune di quanto persiste della sovranità nazionale nell'era della globalizzazione sembra essere uno strumento ragionevo-

le per ritrovare spazi di azione. La partecipazione all'integrazione europea diviene essa stessa una condizione essenziale di esercizio (effettivo) della sovranità nazionale di ogni Stato membro. Non è questo forse l'inizio di un'apertura alla concezione dell'esercizio di una sovranità suddivisa o condivisa tra più livelli di azione politica? Si tratta, in effetti, della via suggerita da Jean-Claude Masclat, il quale mette dapprima in dubbio la nozione di «trasferimento di competenze» per poi attirare l'attenzione sul fatto che determinate competenze create a livello comunitario (come quella mirante a realizzare il mercato interno) non hanno corrispondenza sul piano nazionale e che «la Comunità non ci è estranea, non è qualcosa di 'altro' rispetto agli Stati. Essa è parte degli Stati stessi, così come gli Stati sono presenti nelle istituzioni dell'Unione Europea». Egli continua sottolineando, correttamente, «che nella nostra analisi costituzionale abbiamo completamente trascurato, a causa della mancanza di tradizioni in questo ambito, le analisi alternative che potevano essere fatte, come quelle basate sulla nozione di sovranità condivisa, sull'esercizio comune della sovranità»⁶¹.

Invece di parlare di una *sovranità condivisa* (tra gli Stati membri e l'Unione Europea)⁶², si potrebbe pensare di sottolineare il carattere composito della sovranità in Europa facendo ricorso al concetto di *sovranità europea integrata*⁶³, il quale meglio riflette il carattere della Costituzione europea, senza peraltro toccare la questione annosa della presunta essenza monolitica della sovranità, da cui deriverebbe l'impossibilità della sua condivisione⁶⁴. In ogni caso, possiamo rilevare come il concetto di sovranità nazionale, essendo perfettamente compatibile con la realtà di un *Verfassungsverbund* europeo, non ostacoli in ultima istanza l'idea di una Costituzione integrata dell'Europa.

3.3. *Il principio democratico e la Costituzione europea*

La nozione di sovranità nazionale è strettamente legata al principio democratico⁶⁵. Ciò nondimeno, il Consiglio Costituzionale non lo ha inserito nella lista delle «condizioni essenziali», la quale comprende solamente il rispetto delle istituzioni della Repubblica, la continuità della vita della nazione e la garanzia dei diritti fondamentali e delle libertà del cittadino⁶⁶. Al contrario, la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sulla ratifica del Trattato di Maastricht si è basata, per valutarne la costituzionalità, essenzialmente sul principio democratico. A giudizio della Corte, legittimità e controllo emananti dal popolo rappresentano, nell'Unione, una preconditione essenziale perché la Germa-

nia ne possa far parte. Più l'Unione è investita di competenze, più il principio della sovranità popolare deve trovare espressione concreta nel suo ordine istituzionale⁶⁷. Conviene a questo proposito notare che la Corte Costituzionale tedesca – come d'altronde la Corte Suprema danese – ha ricordato che la partecipazione a un'organizzazione sovranazionale o internazionale, la quale comporti un'attribuzione di competenze alla medesima, conduce necessariamente a una modifica del sistema democratico⁶⁸. Se si accetta l'idea di una Costituzione integrata europea fondata su un «contratto sociale europeo», la legittimità del potere pubblico europeo può essere stabilita a partire dalla nozione di cittadino dell'Unione, così come è stato dimostrato in precedenza. In questo senso, la modifica del sistema democratico al livello degli Stati membri si mostra segnatamente nel doppio ruolo dell'individuo, il quale fa parte sia del *demos* nazionale, sia del *demos* europeo – inteso questo, ovviamente, nel suo significato funzionale.

Quanto non può essere risolto dall'approccio di una Costituzione integrata – e sfocia in quel malessere europeo spesso descritto come *deficit* democratico – è il problema dell'insufficiente trasparenza delle procedure e di una certa mancanza di chiarezza in merito alle responsabilità a livello europeo⁶⁹. Ma queste sono questioni che non concernono la legittimità del potere pubblico europeo nel senso proprio del termine. Il consolidamento dei trattati e la delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri sono previsti come compiti della Convenzione sul futuro dell'Europa e della Conferenza Intergovernativa che le farà seguito, le quali sono chiamate a dare una risposta convincente a tali questioni⁷⁰.

3.4. Valori costituzionali e identità nazionale

Alcuni valori costituzionali nazionali sono investiti di particolare importanza. Ciò vale soprattutto per quelli inseriti nelle condizioni stabilite dalle clausole d'integrazione delle costituzioni nazionali o tra le garanzie generali immutabili previste da alcune costituzioni, le quali escludono che talune tutele e valori fondamentali vengano abrogati o lesi. La Corte Costituzionale tedesca ha affermato a più riprese che il *Grundgesetz* (in particolare l'art. 24, comma 1) non autorizza la messa in questione della natura dell'ordinamento costituzionale tedesco attraverso un'attribuzione di competenze a istituzioni internazionali avente l'eventuale risultato di annacquare i principi essenziali della struttura democratica, federale, e dello Stato di diritto, ivi compresa la salvaguardia dei

diritti fondamentali garantiti in sede costituzionale⁷¹. In un certo qual modo tali principi determinano infatti l'identità nazionale della Germania. Tale giurisprudenza è stata infine ripresa dall'art. 23, comma 1, del *Grundgesetz*, introdotto in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, il quale sottomette la creazione dell'Unione Europea, così come ogni atto riguardante la revisione delle sue basi costituzionali o di portata paragonabile, ai limiti della «clausola d'eternità» dell'art. 79, comma 3 del *Grundgesetz*, così da preservare l'identità nazionale tedesca nei confronti di ogni atto anche futuro d'integrazione⁷².

Al di là dell'esempio tedesco, si può affermare con una certa qual sicurezza che nessuna disposizione delle costituzioni nazionali riguardando all'integrazione europea permette di mettere in discussione l'identità nazionale degli Stati membri. Per quei paesi che non conoscono disposizioni particolari sull'integrazione europea o i cui testi costituzionali non contengono riferimenti diretti o indiretti all'identità nazionale, è l'art. 6, comma 3, TUE a farsi carico, in forma particolarmente chiara, di tale regola fondamentale. Inoltre, una parte dei protocolli e delle dichiarazioni adottati in occasione della stipula delle diverse revisioni dei trattati, in particolare del Trattato di Amsterdam, persegue il fine di salvaguardare le diverse caratteristiche dell'ordinamento costituzionale e sociale degli Stati membri. Tali protocolli e dichiarazioni rispondono all'esigenza fondamentale del rispetto di specifici elementi dell'identità nazionale nella costruzione europea. In tal senso il nuovo art. 16 TCE, il quale attribuisce ai «servizi d'interesse economico generale» un posto «tra i valori comuni dell'Unione», sembra rappresentare la risposta alla preoccupazione di parte francese in merito alla salvaguardia della struttura economica nazionale contro un'eccessiva tendenza alla liberalizzazione dei mercati.

Si può dunque constatare che i valori fondamentali delle costituzioni nazionali rappresentano un limite essenziale alla «capacità d'integrazione» degli Stati membri ed esigono, a loro volta, il riconoscimento e il rispetto della diversità delle identità costituzionali e culturali nazionali da parte delle autorità europee, secondo quanto è anche espresso dall'art. 6, comma 3, TUE. È qui che si mostra chiaramente la caratteristica composita, il tratto non unitario, del *Verfassungsverband* europeo, così che la Costituzione europea, per la sua stessa natura, non può pertanto essere che una Costituzione integrata. Pure se un nuovo testo di base dovesse essere fissato a livello europeo con il nome di «Costituzione europea» o di «Trattato costituzionale» – così come è stato proposto da Joschka Fischer nel suo discorso presso la

Humboldt-Universität e in seguito anche da Jacques Chirac –, tale documento non potrebbe non tener conto del carattere composito dell'ordinamento costituzionale europeo⁷³.

4. Epilogo

La Costituzione dell'Unione Europea non è un dato, ma piuttosto un processo attraverso il quale viene progressivamente consolidato un potere pubblico sovranazionale da parte dei popoli degli Stati membri. In tal modo questi si definiscono come cittadini dell'Unione, pur restando cittadini degli Stati membri. Questa idea di «molteplicità» dell'individuo si riflette nel carattere composito dell'ordinamento costituzionale dell'Unione Europea, nella sua Costituzione integrata, nel suo *Verfassungsverbund*. La prospettiva di un allargamento dell'Unione a più di 25 Stati membri con oltre 450 milioni di cittadini offre un'occasione eccezionale per la revisione del contratto sociale europeo, nella prospettiva del rafforzamento, contemporaneamente all'inclusione dei cittadini dei nuovi Stati membri, della sua legittimità democratica, della coerenza del sistema e dell'efficacia delle sue istituzioni e procedure. Nel corso di tale processo di revisione e di allargamento, i cittadini europei – vecchi e nuovi – dovranno divenire ancora più coscienti del loro ruolo di potere costituente dell'Unione, così da adattare i fini e i poteri di quest'ultima alle realtà economiche e politiche create dal processo di globalizzazione e dalla rivoluzione digitale, senza che per questo venga rimosso il ruolo indispensabile degli Stati membri e dei loro *Länder* o regioni in quanto base dell'edificio dell'Unione. È qui che si rivela il significato più profondo del concetto di Costituzione integrata dell'Europa: si tratta dell'idea che ogni cittadino possa provare sia nei confronti delle entità politiche più vicine, sia verso quell'entità più grande che si chiama Europa, il sentimento di essere «a casa propria», ovvero – per usare un termine tedesco – che possa trovarvi la propria *Heimat*.

Note

¹ Ci limitiamo qui a fare due esempi, seppur particolarmente significativi: sul versante tedesco il discorso del Ministro degli Esteri Fischer del maggio 2000 (*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, in «FCE-Spezial», 2, 2000, www.WHI-berlin.de/fischer.htm; trad. it. *Dalla confederazione alla federazione: riflessione sulla finalità dell'integrazione eu-*

ropea, in «L'unità europea», XXVI, 2000, n. 315, pp. 4-9) e su quello francese l'intervento del Presidente della Repubblica Chirac del giugno 2000 davanti al *Bundestag* tedesco (*Notre Europe – Discours prononcé par Jacques Chirac, Président de la République française devant le Bundestag*, in www.elysee.fr/disc/disc_.htm).

² J. Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Édition de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1997, pp. 33 sg.

³ Indubbiamente le sfumature del pensiero tedesco in merito alla Costituzione sono assai più sottili di quanto non possano essere presentate qui, dove non parleremo, ad esempio, delle concezioni di Rudolf Smend, Hermann Heller e Hans Kelsen, per non ricordare che gli autori più noti.

⁴ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, München 1928, pp. 20 sg. (trad. it. Giuffrè, Milano 1984), che distingue la Costituzione dalla legge costituzionale, la quale è suscettibile di revisione da parte del legislatore.

⁵ P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin 1998, p. 620; più recentemente: Id., *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Nomos, Baden-Baden 1999, pp. 15 sg.

⁶ E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882*, 1882, pp. 26 sg.

⁷ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1972 (trad. it. Il Saggiatore, Milano 1982).

⁸ D. Grimm, *Vertrag oder Verfassung*, in «Staatswissenschaft und Staatspraxis», 1995, pp. 512 sg.

⁹ Per un'analisi più dettagliata della discussione su questa nozione di Costituzione, cfr. I. Pernice, *Europäisches Verfassungsrecht im Werden*, in H. Bauer, P.-M. Huber (Hrsg.), *Jus Publicum im Umbruch*, XI, Deutsch-Polnisches Verwaltungswissenschaftskolloquium, Boorberg, Stuttgart 2000.

¹⁰ I. Kant, *Metaphysik der Sitten*, «Rechtslehre», 2. Teil: «Das öffentliche Recht», S 45.

¹¹ E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, Beck, München 1971, p. 72.

¹² Cfr. www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/index.htm.

¹³ Cfr. www.whi-berlin.de/fischer.htm.

¹⁴ J. Rau, *Die Quelle der Legitimation deutlich machen. Eine föderale Verfassung für Europa*, in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 4.11.1999, p. 16; C.A. Ciampi, *Approfondire e allargare l'Europa*, discorso tenuto all'Università di Bologna l'8 febbraio 2000; Id., Discorso del Presidente della Repubblica in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* dell'Università di Lipsia, 6 luglio 2000.

¹⁵ Cfr. il discorso *Notre Europe* cit.

¹⁶ Cfr. I. Pernice, *Eine Grundrechtscharta für die Europäische Union*, in «Deutsches Verwaltungsblatt», 2000, pp. 847 sgg.

¹⁷ *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare p. 188 e p. 190.

¹⁸ Corte Suprema della Danimarca (*Højesteret*), sentenza del 6 aprile 1998, I 361/1997, *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1998, p. 800, att. 9.6, «Maastricht (Carlsen et a./Rasmussen)».

¹⁹ Per la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana cfr. la sentenza n. 232/89, «Spa Frang c. Ministro delle Finanze», in «Il Foro Italiano», I, 1990, pp. 1855 sgg.; sentenza n. 117/94, «Fabrizio Zerini», in «Racc. Uff.», 1994, pp. 785 sgg.

²⁰ Per un'analisi complessiva della giurisprudenza delle Corti Supreme o Costituzionali di numerosi Stati membri, cfr. A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet, J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Chance in Its Social Context*, Hart, Orford 2000; O. Dord, *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé: De la nécessité d'un dialogue entre les juridictions suprêmes de l'Union Européenne*, in «Cahiers du Conseil Constitu-

tionnel», 1998, n. 4, pp. 98 sgg.; F.C. Mayer, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*, Beck, München 2000.

²¹ Cfr. a questo proposito Corte di Giustizia delle Comunità Europee, conclusioni, 14.12.1991, n. 1/91, «Spazio economico europeo». Cfr. inoltre P. Manin, *Les Communautés Européennes*, Pedone, Paris 1998, 4^{ème} éd., p. 64. Per un'analisi degli elementi che distinguono l'Unione Europea da un'organizzazione internazionale cfr. J.-C. Piris, *L'Union Européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?*, in «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1999, pp. 599 sgg., in particolare pp. 602 sg., nonché il dibattito tra Federico Mancini e Joseph Weiler, cfr. F. Mancini, *Europe: The Case for Statehood*, in «European Law Journal», 4, 1998, pp. 29 sgg.; J.H.H. Weiler, *Europe: The Case Against the Case for Statehood*, in «European Law Journal», 4, 1998, pp. 43 sgg.

²² Corte di Giustizia, 5.2.1963, causa 26/62, racc. pp. 3 sgg.

²³ Introduzione al 10° Rapporto generale CEE – discorso davanti al Parlamento europeo il 21 giugno 1967, in EWG Kabinett des Präsidenten, *Vorträge Präsident Hallstein*, Jan. 1967-Juni 1967, Nr. 349, p. 16 (Sammlungen des Walter-Hallstein-Instituts). Cfr. anche Commissione, *Primo rapporto generale sull'attività delle Comunità nel 1967*, 1968, pp. 28 sgg.

²⁴ *Bundesverfassungsgericht*, 22, pp. 293 sgg., in particolare p. 296.

²⁵ Corte di Giustizia, 23.4.1986, «Partito ecologista 'I Verdi'», causa 294/83, racc. pp. 1365 sgg., dove si parla di una «Carta costituzionale di base», fino alle conclusioni 1/91 del 14.12.1991, «Spazio economico europeo». Cfr. anche Manin, *Les Communautés Européennes* cit., p. 84.

²⁶ Per le basi della nozione di *Verfassungsverbund*, cfr.: I. Pernice, *Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung*, in R. Bieber, P. Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen*, Schulthess, Zürich 1995, pp. 225 sgg., in particolare pp. 262 sg. Il termine è stato introdotto in I. Pernice, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and «Multilevel Constitutionalism»*, in E. Riedel (Hrsg.), *German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998*, Nomos, Baden-Baden 1998, pp. 40 sgg. (in particolare p. 44 e pp. 47 sg.); più in dettaglio: I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in «Common Market Law Review», 36, 1999, pp. 703 sgg., in particolare pp. 707 sg.; Id., *Kompetenzverteilung in der Europäischen Union*, in «Juristenzeitung», 2000, pp. 866 sgg.

²⁷ Cfr. Corte di Giustizia, 18.2.1970, «Bollmann», causa 40/69, racc. pp. 69 sgg. (pp. 80 sgg.). Cfr. anche Corte di Giustizia, 31.3.1971, «AETR», causa 22/70, racc. pp. 263 sgg. (pp. 275 sgg.).

²⁸ Per la giurisprudenza costantemente espressa dalla Corte, cfr. le conclusioni 1/94, 15.11.1994, «WTO», racc. pp. I-5267 sgg. (pp. 5395-5399). Per quanto concerne l'ambito della pesca, cfr. Corte di Giustizia, 5.5.1981, «Misure di conservazione», causa 804/79, racc. pp. 1045 sgg. (pp. 1072 sgg.).

²⁹ Cfr. del *Grundgesetz*, per un verso, gli artt. 12 (sulla libertà di scelta della professione) e 19, comma 3 (applicabilità dei diritti fondamentali alle persone giuridiche di origine nazionale, con l'esclusione delle imprese di altri Stati membri), per l'altro gli artt. 8 (libertà di riunione), 9 (libertà d'associazione) e 11 (libertà di circolazione e soggiorno). Per quanto concerne i diritti politici, cfr. parimenti la «Legge sui partiti politici», la quale esclude il riconoscimento delle organizzazioni la cui maggioranza dei membri o dei quadri sia rappresentata da stranieri (§ 2, comma 3).

³⁰ Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 144 sgg., dove alle pp. 152 sg. si parla di un «ordinamento duale dell'etere» e della garanzia costituzionale dell'esistenza

di un servizio pubblico di radiodiffusione; analogamente *Bundesverfassungsgericht*, 90, p. 60 (in particolare pp. 90 sg.); 95, pp. 163 sgg. (in particolare p. 172). Il servizio di radiodiffusione di base, inteso come servizio pubblico, è visto in Germania come una garanzia essenziale del pluralismo democratico.

³¹ Sulle diverse scuole costituzionali a questo proposito cfr., ad esempio, J. Tully, *Strange Multiplicity*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, pp. 99 sgg., per un verso, e per l'altro C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 231 e p. 378. Il dibattito sul grado minimo di omogeneità indispensabile in un sistema composito quale lo Stato federale è stato reintrodotta nella discussione europea dalle considerazioni sull'«identità europea» ovvero sulla «base comune» degli europei, emerse nel contesto dell'elaborazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* nel 2000.

³² «Federalist», n. 46.

³³ *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare pp. 184 sg.

³⁴ Corte di Giustizia, 24.11.1998, «Horst Otto Bickel e Ulrich Franz», causa 274/96, racc. pp. I-7637 sgg. Cfr. il commento di M. Rossi, *Das Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EVG*, in «Europarecht», 2000, pp. 197 sgg.

³⁵ Segnatamente secondo il giudizio della Corte Costituzionale tedesca in *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare pp. 185 sgg. Per la critica: J.H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in «European Law Journal», 1, 1995, pp. 219 sgg.

³⁶ Corte di Giustizia, 21.9.1983, «Milchkontor», causa 205-215/82, racc. pp. 2633 sgg., punti 16-25; più espressamente ancora sugli obblighi comunitari degli Stati membri nella dichiarazione n. 19 allegata al Trattato di Maastricht relativa all'applicazione del diritto comunitario.

³⁷ C. Leben, *A propos de la nature juridique des Communautés européennes*, in «Droits», 14 (1991), pp. 61 sgg., in particolare p. 66.

³⁸ Cfr. H. Zahle, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Dänemark*, in U. Battis, D. Th. Tsatsos, D. Stefanou (Hrsg.), *Europäische Integration und nationale Verfassungen*, Nomos, Baden-Baden 1995, pp. 47 sgg., in particolare pp. 67 sg.

³⁹ Per la funzione democratica del controllo parlamentare dei Ministri nel Consiglio cfr. *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare p. 191. In merito al suo rafforzamento nell'ottica dell'accrescimento del potere reale di questo pilastro della legittimità democratica dell'Unione, cfr. Piris, *L'Union Européenne a-t-elle une constitution?* cit., pp. 627 sg.

⁴⁰ Per più dettagli su questa interdipendenza, interpretata come base di un sistema reciproco di stabilità costituzionale cfr. Pernice, *Bestandssicherung der Verfassungen* cit., pp. 261 sg.

⁴¹ Per uno studio dettagliato cfr. F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Duncker & Humblot, Berlin 2000.

⁴² Con ottime ragioni F. Schorkopf (*Homogenität in der Europäischen Union* cit., p. 211) parla di una restrizione di autonomia degli Stati membri per quanto concerne i loro ordinamenti giuridici.

⁴³ In questo senso, molto chiaramente, P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Müller, Heidelberg 1992, Bd. VII, § 183, pp. 57 sgg. Cfr. anche la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sul Trattato di Maastricht, *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare p. 190, dove la Corte afferma che la Germania conserverà la sua qualità di Stato sovrano nonostante la partecipazione all'Unione Europea.

⁴⁴ *Bundesverfassungsgericht*, 1, pp. 14 sgg., in particolare pp. 34; 36, pp. 342 sgg., in particolare pp. 360 sg.; H. Bauer, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Mohr, Tübingen 1998, art. 20 (*Bundesstaat*), 23.

⁴⁵ Cfr. il Presidente Chirac nel suo discorso sulla *Notre Europe* cit., nel quale ha affermato che «né voi, né noi miriamo alla creazione di un super-Stato europeo».

⁴⁶ Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation* cit.

⁴⁷ Cfr. A. von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Nomos, Baden-Baden 1999.

⁴⁸ Così suggerito dal procuratore generale Federico Mancini, *Europe: The Case for Statehood* cit.; per una critica cfr. Weiler, *Europe: The Case Against the Case for Statehood* cit.

⁴⁹ Per quanto riguarda la Germania cfr. U. di Fabio, *Der neue Art. 23 des Grundgesetzes*, in «Der Staat», 32, 1993, pp. 191 sgg., in particolare p. 206; D. Murswiek, *Maastricht und der Pouvoir constituant*, in «Der Staat», 32, 1993, pp. 161 sgg. Cfr. anche T. de Berranger, *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Paris 1995, p. 339: «Se ci si impegna effettivamente sulla via dell'Unione politica federale, allora con assoluta certezza si dovrà non solo rivedere le costituzioni degli Stati membri [...] ci vorrà un atto costituente originario, iniziale». Per O. Beaud, *La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht. Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle*, in «Revue française de droit administratif», 1993, pp. 1059 sg., al contrario, già la ratifica di un Trattato quale quello di Maastricht richiede un atto costituente: in effetti l'Unione Europea non è, a suo giudizio, un'organizzazione internazionale, ma piuttosto una «Federazione»: il suo «atto fondante, il Trattato di Maastricht, è un atto costituente plurilaterale, il cui oggetto consiste nell'organizzazione dei trasferimenti di sovranità [...] tra più Stati. Di conseguenza, questo atto costituente è un patto costituzionale federativo» (ivi, p. 1067). Tale posizione è tuttavia difficilmente riconciliabile con l'opzione, evocata in seguito, di creare una «Federazione europea» attraverso un atto futuro dei popoli europei (ivi, p. 1086). Secondo H. Hofmann, *Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung*, in «Juristenzeitung», 1999, pp. 1065 sgg., in particolare p. 1074, l'atto rivoluzionario consisterebbe già nella sostituzione del sistema a carattere internazionale, fondato sui trattati istituenti un potere pubblico derivato da quello degli Stati membri, con un potere pubblico autonomo creato da un potere costituente. Secondo la tesi sostenuta qui di seguito, il potere pubblico della Comunità è autonomo in questo senso. Al contrario, J. F. Flauss, *Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung – Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht aus französischer Sicht*, in «Europarecht», Beiheft 1/2000, pp. 31 sgg., in particolare p. 36, considera come opzione possibile una modifica dell'art. 88-1 della Costituzione francese.

⁵⁰ Sullo sviluppo della giurisprudenza cfr. P. Gaia, *Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne. Rapport français*, in FIDE (éd.), *Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne*, vol. 17, 1996, pp. 250 sg.; de Berranger, *Constitutions nationales* cit., p. 253; J. Dutheil de la Rochère, *The French Conseil constitutionnel and the Constitutional Development of the European Union*, in M. Kloepfer, I. Pernice (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam*, Nomos, Baden-Baden 1999, pp. 43 sgg. Per la decisione sulla ratifica del Trattato di Amsterdam cfr. J. Gundel, *Die Kontrolle der europäischen Integration durch den französischen Verfassungsrat*, in «Europarecht», 1998, pp. 371 sgg.

⁵¹ Cfr. Gundel, *Die Kontrolle der europäischen Integration...* cit., pp. 383 sg. Cfr. parimenti J. Hecker, *Souveränitätswahrung durch Einstimmigkeit im Rat: Der Conseil Constitutionnel zum Vertrag von Amsterdam*, in «Juristenzeitung», 1998, pp. 938 sgg., in particolare p. 943.

⁵² Cfr. in questo senso la valutazione di Gaia, *Le droit constitutionnel national...* cit., pp. 250 sg.

⁵³ *Conseil constitutionnel*, décision no. 97-394, 31.12.1997, racc. pp. 344 sgg., «Amsterdam»; cfr., a questo proposito, J. Dutheil de la Rochère, *The French Conseil constitutionnel* cit., p. 48.

⁵⁴ A questo proposito, cfr. de Berranger, *Constitutions nationales* cit., pp. 276 sg. Per un approccio più restrittivo, Beaud, *La souveraineté de l'Etat* cit., p. 1049: «la sovranità dello Stato è la condizione della sovranità nazionale».

⁵⁵ Il Consiglio Costituzionale aveva suggerito esplicitamente questa possibilità, «considerando, tuttavia, che nel caso in cui degli impegni internazionali sottoscritti a questo fine contengano una clausola contraria alla Costituzione o rechino pregiudizio alle condizioni essenziali d'esercizio della sovranità nazionale, l'autorizzazione a ratificarli rende necessaria una revisione costituzionale» (*Conseil Constitutionnel*, décision no. 92-308, 9.4.1992, racc. p. 55, «Maastricht I»). Cfr. anche décision no. 92-312, 2.9.1992, racc. p. 76, «Maastricht II».

⁵⁶ *Conseil Constitutionnel*, décision no. 97-394, 31.12.1997, racc. p. 344, «Amsterdam».

⁵⁷ *Conseil Constitutionnel*, décision no. 92-312, 2.9.1992, racc. p. 76, «Maastricht II», att. 19. Per i commenti dottrinari cfr. de Berranger, *Constitutions nationales* cit., pp. 277 sgg.; Flauss, *Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung* cit., p. 36, il quale non vede praticamente alcun limite al potere di modificare la Costituzione; critico invece Beaud, *La souveraineté de l'Etat* cit., p. 1057: «Per mezzo di quale miracolo una semplice revisione avrebbe da sola il potere di rendere costituzionale [...] la violazione della sovranità dello Stato, prima giudicata incostituzionale?».

⁵⁸ Per la visione opposta cfr. Beaud, *La souveraineté de l'Etat* cit., pp. 1061 sgg.

⁵⁹ F. Chaltiel, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français*, LGDJ, Paris 2000, pp. 17 e 259 sgg.

⁶⁰ Ivi, p. 504.

⁶¹ J.-C. Masclet, in D. Maus, O. Passelecq (éd.), *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, La Documentation française, Paris 1999, pp. 48 sgg.

⁶² Secondo Jacqueline Dutheil de la Rochère (*La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne*, in R. Drago, A. Brunois (éd.), *Souveraineté de l'Etat et interventions internationales*, Dalloz, Paris 1996, p. 48), la Comunità sarebbe una prima esperienza riuscita di sovranità giuridica condivisa.

⁶³ Nel suo discorso *Notre Europe* cit., il Presidente Chirac utilizza la nozione di sovranità comune/comuni.

⁶⁴ Cfr., per quanto concerne il dibattito americano del XIX secolo, la celebre frase di John C. Calhoun secondo la quale «la sovranità è un qualcosa di intero: dividerla significa distruggerla» (*A Disquisition on Government and a Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Johnston, Columbia (SC) 1851, p. 146).

⁶⁵ Cfr. M. Fromont, *Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne (rapport général)*, in FIDE (éd.), *Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne* cit., p. 473, con riferimenti agli artt. 1 della Costituzione spagnola, 3 della Costituzione francese e 1 della Costituzione greca.

⁶⁶ Cfr. *Conseil constitutionnel*, Décision 85-188, 22.5.1985, «Protocole No. 6 ad-

ditionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme»; décision 91-294, 25.7.1991, racc. 1991, p. 91, «Schengen». J. Dutheil de la Rochère, *The French Conseil constitutionnel* cit., pp. 49 sgg., constata che il Consiglio Costituzionale non è peraltro tenuto a seguire tale lista e ha proceduto caso per caso, tenendo conto della natura e dell'importanza dell'atto in causa, secondo «considerazioni eminentemente soggettive».

⁶⁷ *Bundesverfassungsgericht*, 89, pp. 155 sgg., in particolare p. 184 e p. 213.

⁶⁸ Ivi, pp. 183 sgg.; Corte Suprema di Danimarca, sentenza cit., punto 9.9.

⁶⁹ A questo proposito cfr. l'analisi di Joseph Weiler, il quale esamina diverse forme decisionali a livello europeo (intergovernativa, sovranazionale, infranazionale).

⁷⁰ Cfr. la «Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione» da inserire nell'atto finale della Conferenza di Nizza, SN 533/00, all. IV, secondo la quale sarà convocata una nuova Conferenza Intergovernativa nel 2004.

⁷¹ *Bundesverfassungsgericht*, 37, pp. 271 sgg., in particolare pp. 279 sg.; ivi, 73, pp. 339 sgg., in particolare pp. 375 sgg., con riferimento esplicito alla giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana.

⁷² Cfr. la tesi contraria di Karl Doehring, *Die nationale «Identität» der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in O. Due, M. Lutter, J. Schwarze (Hrsg.), *Festschrift Ulrich Everling*, Nomos, Baden-Baden 1995, pp. 263 sgg., in particolare pp. 268 sgg., il quale vede nella clausola dell'identità nazionale l'espressione di un principio per cui l'ordinamento giuridico comunitario sarebbe solamente giustapposto a quello degli Stati membri, a conferma del suo carattere internazionale, il che permetterebbe agli Stati membri, secondo le regole del diritto internazionale, d'ignorare eventuali atti comunitari *ultra vires*.

⁷³ Le proposte di Joschka Fischer nel suo discorso presso la Humboldt-Universität del maggio 2000 cit., sottolineano l'importanza della partecipazione delle istituzioni nazionali al processo politico europeo, così da raccogliere le differenti *élites* politiche nazionali; in questa prospettiva, egli propone d'introdurre una Camera parlamentare a livello europeo composta da deputati eletti facenti parte allo stesso tempo dei parlamenti nazionali, nonché di insediare per l'esecutivo europeo, beninteso tra altre possibili ipotesi, un governo europeo a partire dai governi nazionali.