

Il patto politico come fondamento del costituzionalismo europeo*

Paolo Prodi

Premessa

La scelta del titolo di questa relazione – di per se stesso molto presuntuoso – parte da una convinzione molto precisa: che la discussione attuale sul trattato costituzionale dell'Unione Europea e la sua ratifica da parte degli Stati nazionali si basi troppo o su schemi spesso astratti e senza tempo elaborati da costituzionalisti e politologi oppure su generici discorsi generali sull'*identità* e sulle *radici* che, dilatandosi nel tempo e nello spazio, rischiano di arenarsi in contrapposizioni ideologiche altrettanto sterili. Credo quindi quanto mai opportuna – anche in vista del lungo e difficile iter della sua ricezione – quest'occasione per uno sguardo storico di lungo periodo: l'apporto dell'età moderna, appunto.

Lasciamo da parte il secolare dibattito sul significato del termine “costituzione”: alcuni giuristi con una particolare sensibilità storica hanno negli ultimi anni impostato una riflessione innovativa sulla costruzione dell'area europea come costruzione di uno spazio giuridico comune in un ordinamento composito a carattere regionale che superi il modello delle costituzioni attualmente in vigore¹. Questo suppone un approccio di tipo dinamico per il quale le costituzioni in senso positivo sistemico degli ultimi due secoli nel-

* Questo è il testo della relazione presentata il 9 maggio all'Accademia dei Lincei in occasione del convegno SISEM sul tema “Europa e modernità”.

¹ Cfr. (con ampie bibliografie) S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari 2003; L. LACCHÈ, *Europa una et diversa. A proposito di ius commune europaeum e tradizioni costituzionali comuni*, in «Teoria del Diritto e dello Stato. Rivista europea di cultura e scienza giuridica», 1-2, 2003, pp. 40-71.

l'ambito degli Stati rappresentano soltanto una delle espressioni che assume la costituzione come

«principio del divenire dinamico dell'unità politica, del processo di nascita e di formazione sempre nuova di questa unità, con una forza e una energia sempre nuova di questa unità, con una forza e un'energia che sta alla base o che agisce dalle fondamenta»

secondo il significato più ampio indicato da Carl Schmitt². In realtà questo implicherebbe un lungo discorso sulla crisi della concezione "statale" della costituzione in cui Schmitt era ancora immerso, sulla crisi del principio supremo della sovranità che ha dominato tutta la dottrina giuridica del novecento e che proietta un po' troppo pesantemente le sue ombre anche sulle discussioni e sui progetti attuali sul futuro d'Europa.

La mancanza che maggiormente sentiamo in questi giorni è dunque quella di una riflessione teorica e storica di lungo periodo. La chiusura nella cronaca dei nostri giorni, nel ritmo breve degli avvenimenti può portarci soltanto a una visione dell'Europa ripiegata su se stessa e incapace di acquisire una propria identità. Le differenze tra i paesi membri si accentuano nel momento in cui le esigenze di unione diventano più forti tra le difficoltà sul piano economico e la sopravvalutazione dell'euro; la mancanza di un vero governo, le spinte centrifughe che derivano dai contrasti sulla politica estera medio orientale, le tensioni con gli Usa mettono in estrema difficoltà quest'organismo ancora troppo gracile e incapace di mostrare una sua personalità. Le stesse procedure di ratifica del Trattato mostrano indubbe difficoltà e sembra serpeggiare in ogni caso una certa delusione anche nei paesi, come l'Italia, nei quali era più forte la spinta europeistica.

Eppure tutto si muove e l'Europa sta prendendo forma con lineamenti che divengono ogni giorno più nitidi nella politica interna e che cominciano a intravedersi anche nella politica estera. Soprattutto sembra superato il punto di non ritorno: tornare indietro è impossibile perché significherebbe non una semplice crisi ma il precipitare in un ciclo secolare di decadenza. Per questo è necessario riprendere con forza un discorso sull'identità storica dell'Europa, cercare di far capire che l'unità che stiamo faticosamente costruendo è una necessità assoluta: senza di essa non soltanto scompare l'Europa ma anche le nazioni che ora la compongono sono destinate a un rapido declino in un mondo proiettato verso i grandi conglomerati continentali.

² C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano 1984, p. 18.

Arretrando il discorso di alcuni secoli si possono ritrovare analogie che ci aiutano maggiormente non a risolvere i nostri problemi di oggi ma a capirli. Quando il sistema degli Stati italiani si formò dopo la pace di Lodi del 1454 le cinque maggiori entità che lo componevano (Venezia, Milano, Piemonte, Roma e Napoli) non superavano i due milioni di abitanti ciascuno: ciò rese l'Italia (che era all'ora nettamente all'avanguardia in Europa sia per quanto riguardava le strutture politiche che per i traguardi raggiunti sul piano economico e culturale) incapace di sostenere il confronto con le grandi monarchie europee che si stavano consolidando sopra i 10-15 milioni di abitanti; quando poi il problema si complicò con la prima grande globalizzazione prodotta dalle navigazioni oceaniche e dalla scoperta dell'America anche il sistema economico e politico entrò in collasso nel suo complesso. Le città-Stato e i piccoli Stati regionali che avevano costituito in precedenza il punto di vantaggio dell'Italia sul resto del mondo andarono in frantumi e la penisola fu marginalizzata, rispetto al sistema europeo, il sistema dei nuovi Stati sovrani nazionali, sia dal punto di vista politico, nella costruzione dello Stato moderno, che dal punto di vista economico, nella formazione dei grandi mercati.

La crisi oggi investe, con la seconda globalizzazione, proprio il modello degli Stati nazionali sovrani, il sistema politico europeo costruito nei secoli dell'età moderna: riflettere su questo sistema che siamo costretti ad abbandonare mi sembra sia il compito che abbiamo davanti in questo incontro. Non è che questo voglia dire ritenere inutili le discussioni sull'identità europea, sulle radici storiche, culturali e religiose dell'Europa ma credo che si sia insistito troppo su questo piano e che questa insistenza possa portare a una esasperazione retorica e quindi a un sentimento di delusione abbastanza pericoloso.

Un nouveau système de politique

Un nuovo sistema di politica è nato – scrive Voltaire intorno al 1740 nei *Remarques sur l'histoire* – nei secoli dell'età moderna, dopo la conquista di Costantinopoli da parte dei Turchi, la scoperta dell'America e la prima globalizzazione eurocentrica:

«L'Europa cristiana diviene una specie di repubblica immensa, in cui il bilanciamento del potere è stabilito meglio di quanto non fosse in Grecia. Una corrispondenza perpetua ne lega tutte le parti, nonostante le guerre di religione, anche le più distruttive. Le arti che fanno la gloria degli Stati sono portate a un livello che la Grecia e Roma non conobbero mai. [...] Tutto ci riguarda, tutto è fatto per noi. L'argento su cui prendiamo i nostri pasti, i nostri mobili, i nostri bisogni, i nostri nuovi piaceri, tutto ci ricorda ogni giorno che l'America e le Grandi Indie, e di conseguenza tutte le parti del mondo, sono riunite da circa due secoli e mezzo dall'industriosità dei nostri padri. Noi non

possiamo fare un passo senza avvertire il cambiamento che si è operato ormai nel mondo»³.

In questo quadro mi pare compendiata al massimo grado l'auto-coscienza dell'Europa nel momento culminante della sua ascesa. "Une grande république", come specifica nell'introduzione al cap. II di *Le siècle de Louis XIV*, divisa in numerosi Stati:

«Gli uni monarchici, gli altri misti; i primi aristocratici, gli altri popolari, ma corrispondenti gli uni agli altri, avendo tutti il medesimo fondo di religione, anche se divisi in molteplici sette, gli stessi principi di diritto pubblico e di politica, sconosciuti nelle altre parti del mondo»⁴.

Chiedo scusa per questa lunga citazione di testi che tutti conoscete, ma ritengo impossibile iniziare un discorso sull'Europa dell'età moderna senza partire da questa piattaforma. Già lo fece cinquant'anni fa Federico Chabod: alla base di questa Europa non c'è soltanto il concetto dell'equilibrio del potere ma la "coscienza di sé" maturata in un lungo percorso dalla Grecia antica alla *christianitas* medievale che si è trasformata in un "sistema" nell'età moderna. Un sistema fondato su un duplice patto politico: il patto che unisce i cittadini/sudditi nell'unico soggetto politico detentore del potere sovrano che è lo Stato; il patto che unisce questi Stati tra loro con un rapporto consapevole di interdipendenza e che trova nella diplomazia stabile, nei trattati internazionali dell'età moderna, nel diritto pubblico internazionale la sua piena espressione.

Ciò che qui tento di fare è dire qualcosa di più su questi due tipi di patti politici su cui si è costruita l'assonanza nella dissonanza dell'Europa moderna.

Il giuramento come base del patto politico in Occidente

Il quesito su cui ho cercato di riflettere in tutte le mie ricerche degli ultimi decenni, ricerche delle quali questa mia conversazione vorrebbe essere un ripensamento insieme a voi alla luce della nuova Europa, è se il nostro sistema di democrazia e di libertà sia potuto nascere in modo così originale rispetto alle civiltà che ci avevano preceduto sulla faccia della terra, perché ha potuto inserire le proprie radici in un dualismo di tipo nuovo che ha permesso di separare il potere dal sacro e che ha trovato nel giuramento come base del patto politico il suo strumento, lo snodo per il passaggio dalla sfera del potere a quella del diritto⁵. E qui per evitare equivo-

³ VOLTAIRE, *Oeuvres historiques*, Paris 1962, p. 44.

⁴ *Ibidem*, p. 620.

⁵ Per la documentazione, la bibliografia e il necessario contesto storico che qui non è possibile sviluppare, rinvio a P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramen-*

ci devo sottolineare con forza che dalla mia visione storica è assente ogni nostalgia giusnaturalistica: non si tratta del dibattito tra visione positivista e visione dedotta dalle norme fondamentali dedotte dall'alto che ha occupato i decenni scorsi e che continua a occupare anche ora il tempo libero dei teorici del neocostituzionalismo⁶. Né tanto meno ritengo utile la riduzione di questo problema a una ripresa del dibattito secolare tra una cultura cattolica e una cultura laica sulla ricerca del principio fondativo su basi metafisiche od ontologiche, religiose o non (*etsi Deus non daretur*). Ho preferito richiamare la frase dell'ignoto consigliere fiorentino del XV secolo (della cui citazione sono debitore a Richard Trexler) e della quale i miei precedenti volumi rappresentano in qualche modo una lettura storica:

«Deus est respublica, et qui gubernat rempublicam gubernat Deum. Item Deus est iustitia, et qui facit iustitiam facit Deum».

La partecipazione alla costruzione della *res publica* e in particolare il suo momento fondativo e quindi costituzionale esige un *facere Deum*: vi è la condivisione di un punto trascendente gli interessi dei singoli coinvolti. Nella tradizione occidentale ogni costituzione ha rappresentato sempre in modo implicito o esplicito un giuramento, un patto giurato.

In sintesi, penso, ho condiviso la tesi che tra l'XI e il XIII secolo si rompa in Occidente, per una serie di motivi che non si possono qui approfondire, il monopolio sacrale del potere con quella che è stata definita la "rivoluzione papale", la riforma gregoriana: la nascita di un dualismo istituzionale che renderà inquieta, in fibrillazione continua, tutta la storia politica e giuridica dell'Occidente sino ai nostri giorni. Non si tratta certo di una svolta improvvisa. In Oriente la formazione dell'impero cristiano aveva imposto, con

to politico nella storia costituzionale dell'Occidente, Bologna 1992 e P. PRODI, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000. Per l'inserzione di queste tematiche nell'attuale contesto europeo, cfr. P. PRODI, *La sovranità divisa: uno sguardo storico sulla genesi dello jus publicum europaeum*, in «Ricerche di storia politica», 6, 2003, pp. 191-202; P. PRODI, *Identità storica e costituzione dell'Unione europea*, in «Il Mulino», 414, luglio-agosto 2004, pp. 609-620; P. PRODI, *Il patto giurato come fondamento storico della Costituzione europea*, in P. PRODI (ed), *Primizie e memorie d'Europa*, Venezia 2005, pp. 9-26.

⁶ Un'ultima interessante rassegna in C. MARGIOTTA, *Bobbio e Matteucci su costituzionalismo e positivismo giuridico. Con una lettera di N. Bobbio a N. Matteucci*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 30, 2000, pp. 387-442. Ricordo soltanto il ripensamento dell'ultimo Bobbio: «Ciò con cui deve fare i conti qualsiasi etica laica non è tanto la maggiore o minore razionalità dei suoi precetti, quanto la loro forza vincolante. Un problema cui i razionalisti sembrano non dare l'importanza che merita» (da «La Stampa» del 23/4/88).

la cristianizzazione del giuramento di tradizione classica, l'incorporazione del suddito-fedele all'interno di un universo unitario di norme, trasformando in un diritto divino-umano unitario i principi di fede e di condotta morale. Si attuava un monopolio sacrale politico e giuridico che faceva capo alla figura dell'imperatore e il giuramento rappresentava l'atto d'incorporazione in questa chiesa-Stato. L'eretico è assimilato al folle, è colui che non vuole o non può giurare e che per questo è escluso dalla vita civile oltre che da quella religiosa. In Occidente invece il giuramento, visto con distacco dalla chiesa per il divieto evangelico, è accettato soltanto come istituto necessario nella società civile a causa del peccato e della fragilità umana. Con la nascita dei regni romano-barbarici il giuramento diviene *sacramentum iuris*, il mistero nel quale il meta-giuridico si incarna nel giuridico, il fondamento di un patto umano che, in quanto tale, rimane estraneo alla Chiesa, anche se questa riserva a se stessa il giudizio ultimo. La Chiesa rivendica infatti la giurisdizione sulla liceità e la validità del giuramento ma come atto esterno e lo vieta al proprio interno ai chierici e a tutti coloro che sono impegnati a camminare sulla via della perfezione. Su di un piano più generale si apre la strada al dualismo che diviene il punto di partenza del sistema giuridico occidentale, distinguendo la giustizia di Dio da quella degli uomini. Punto di partenza delle mie riflessioni sono state davvero le ultime frasi del volume di Harold Berman sulla tradizione giuridica occidentale, *Law and Revolution*:

«senza la paura del purgatorio e la speranza nel giudizio finale, la tradizione legale occidentale non avrebbe potuto esistere»⁷.

Da questa svolta nascono alcune conseguenze che sono davvero alla base delle *chartae* e delle costituzioni europee dalla *Magna Charta Libertatum* del 1215 sino ai nostri giorni⁸, in primo luogo la trasformazione dell'investitura stessa del potere. La trasformazione graduale dell'incoronazione di re e imperatori con la prevalenza del giuramento sull'unzione: il giuramento-sacramento precede e condiziona il conferimento del potere e permette la crescita di rapporti politici condizionati ai comportamenti reciproci, alle situazioni concrete, alla ragione, allo specifico ministero o ruolo e anche la nascita di rapporti plurimi di fedeltà. Naturalmente ciò non vuol dire la fine della sacralità del potere: il *sacre* avrà un vita lunghissima e sopravvive tutt'oggi, sia pure in forme secolarizzate,

⁷ H. J. BERMAN, *Law and Revolution. The Western Legal Tradition* (1983), Bologna 1998, p. 581.

⁸ G. ORTALLI, *Il medio evo e le premesse per un'identità europea*, cit., pp. 27-55.

in ogni espressione del potere, ma trova un limite invalicabile nel patto giurato. Si aprì allora la strada non soltanto alla *Magna Charta Libertatum* ma a tutti i patti elettorali (*Wahlkapitulationen*) e a tutti i patti di signoria (*Herrschaftsverträge*) dei secoli seguenti e al principio di resistenza contro un potere ritenuto ingiusto perché lesivo del patto fondamentale.

In secondo luogo, ma certo non meno importante, nasce la possibilità che il giuramento come patto politico crei una nuova sovranità dal basso; i giuramenti collettivi costituiscono la grande rivoluzione che apre verso la modernità: al rapporto di tipo verticale il giuramento collettivo del popolo ne sostituisce uno orizzontale, al legame personale un legame politico di tipo nuovo che ha il proprio baricentro in una persona morale. Nascono in tutta Europa le paci territoriali giurate, le tregue di Dio, che permettono il primo superamento del frazionamento tipico dell'età barbarica e la nascita di entità territoriali ampie, di aree commerciali regionali che rappresentano dalla valle del Reno alla padania il cuore della nuova Europa e permettono la crescita dell'economia moderna. Soprattutto nasce dalle *coniurationes* il comune, la città moderna.

Non è certo il caso di ricordare qui le tesi sviluppate da Max Weber in poi sulla novità costituita da questo fenomeno a cui possiamo davvero collegare la nascita dell'Europa: voglio soltanto sottolineare che il giuramento rappresenta la forma e la sostanza costituzionale di tutte le nuove forme politiche anche nel passaggio dal comune ai primi stati regionali e nell'elaborazione del giuramento d'ufficio come base della burocrazia moderna. La società del tardo medioevo appare realmente come una "società giurata": la politica diviene con il nuovo giuramento un "contratto di scopo" e non più l'espressione di un ordinamento cosmico immutabile, parallelo a quello fisico, in cui il potere deriva dall'alto. La stessa concezione della giustizia come fine ultimo della vita politica viene radicalmente trasformata: nasce il giuramento come strumento di oggettivazione delle testimonianze giudiziarie per l'accertamento della verità, strumento che permette il superamento dell'ordalia e del giudizio di Dio, lo sviluppo delle moderne garanzie processuali e la nascita della stessa *giuria* come collegio giudicante di pari⁹.

Respublica e republicanesimo

Data la frequenza con cui negli ultimi anni si è insistito, in relazione alla crisi palpabile delle nostre istituzioni democratiche, sulla

⁹ Cfr. S. ESDER - T. SHARFF (edd), *Eid und Wahrheitsuche. Studien zu rechtlichen Befragungspraktiken in Mittelalter und früher Neuzeit*, Frankfurt a. M. 1999.

necessità di recuperare lo spirito repubblicano delle nostre istituzioni rinascimentali, in connessione con il pensiero di Niccolò Machiavelli e, al di là di questo, nella tradizione sconfitta delle repubbliche cittadine come espressione di un'Italia europea malauguratamente scomparsa nella decadenza dei secoli successivi, mi sembra necessario fare qualche accenno. Qui verrebbe da fare un'ulteriore premessa metodologica: ogni interpretazione della realtà costituzionale attuale, ogni diagnosi dei nostri mali e delle nostre difficoltà sembra dipendere dal punto di partenza da cui analizziamo i fenomeni contemporanei. Spesso la diagnosi è condizionata dal fatto che lo storico si limita a un territorio cronologico e tende a prenderlo come dimensione estesa della realtà: se partiamo dall'illuminismo abbiamo un certo tipo di diagnosi, se partiamo dal rinascimento un'altra, etc. Posto che la storia deve soltanto servirci per una più adeguata comprensione dei fenomeni nel tempo e non altro, penso che il ricorso al lungo periodo possa aiutarci a sfuggire alla chimera di facili scorciatoie indicate da coloro che credono di poter curare i nostri mali con il richiamo alle antiche virtù repubblicane.

Concretamente, se guardiamo alla realtà del tardo medioevo e del rinascimento, alla crisi del comune e alla formazione degli stati regionali, non possiamo certo cogliere una distinzione tra regimi monarchici-signorili e regimi repubblicani se non in termini di teorica trattazione di derivazione aristotelica: il governo del popolo (democrazia), il governo di pochi (oligarchia), il governo di uno (monarchia). Basti pensare alla Firenze del Quattrocento e al regime mediceo, che si impadronì dell'immagine e delle tecniche repubblicane per l'instaurazione di un regime sostanzialmente signorile. Il problema centrale per il nuovo ceto emergente dei giuristi e per i nuovi professionisti della politica è la distinzione tra il regime tirannico (monarchico, oligarchico o democratico che sia) e il regime politico o civile. La tirannide, a parte quella dell'usurpatore *ex defectu tituli*, deriva *ex parte exercitii* dal cattivo esercizio del potere, rispetto al patto contratto da parte di colui o coloro (la tirannide può essere anche collettiva) che devono invece esercitarlo *in communem et bonum finem*, per citare la grande teorizzazione di Bartolo da Sassoferrato alla metà del Trecento¹⁰. Il problema centrale rimane quindi quello della *fides*, della fedeltà al patto al quale è correlato naturalmente il problema del consenso, qualsiasi sia il tipo di regime al potere. Allora la crisi del «nostro ambiguo repubblicanesimo» – acuta espressione sottolineata recentemente da Mario Ascheri – va

¹⁰ D. QUAGLIONI, *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il 'De tyranno' di Bartolo da Sassoferrato (1314-1357)*, Firenze 1983.

ricercata nei fattori più propriamente legati alla prevalenza degli interessi particolari sul bene comune, al prevalere delle fazioni, alla crescita del potere degli apparati pubblici e alla occupazione sistematica del potere stesso da parte delle clientele politiche¹¹.

Se questo è vero può essere equivoca la ricerca di un Machiavelli repubblicano ispirato all'ideale di un governo popolare contro il Machiavelli del *Principe*¹². La legalità può essere da lui progettata in un contesto di religione civile, come quella dell'antica Roma, ma soltanto su un piano intellettuale come nostalgia per una realtà che non esisteva più e che può essere soltanto rimpianta: l'unica redenzione storicamente possibile sta nella forza e nell'intelligenza di un nuovo redentore-legislatore. Nei medesimi anni in altri contesti, come nella repubblica di Genova, ogni speranza viene posta in un nuovo patto giurato, con una forte ripresa dell'ispirazione religiosa¹³. In realtà si tratta sempre di episodi di retroguardia. Per trovare nuove forme di organizzazione politica di moderno repubblicanesimo politico, che possano far fronte ai nuovi poteri emersi dallo sviluppo della nuova società capitalistica nel nuovo contesto europeo e mondiale, bisogna attendere la lunga e difficile costruzione della società e dello Stato moderno: passare attraverso le guerre di religione e il consolidamento delle identità nazionali, la crescita della borghesia e la diffusione della ricchezza, maturare lo sviluppo delle scienze dello Stato e delle tecniche di rappresentanza degli interessi che siano in grado di superare la formula di partecipazione collettiva nata nella città medioevale, struttura costituzionale che si era rivelata del tutto impotente rispetto alle necessità del processo di modernizzazione e alla nuova "repubblica internazionale del denaro"¹⁴. Il repubblicanesimo fu richiamato in servizio soltanto molto più tardi come teoria o come mito utile dal punto di vista genealogico per l'ideologia delle nuove tendenze costituzionali e parlamentari nell'età della restaurazione, come ha dimostrato Pierangelo Schiera nella sua presentazione alla nuova edizione della *Storia delle repubbliche italiane* del Sismondi¹⁵.

¹¹ M. ASCHIERI, *La Siena del 'Buon governo' (1287-1355)*, in S. ADORNI BRACCESI - M. ASCHIERI (edd) *Politica e cultura nelle repubbliche italiane dal medioevo all'età moderna, Firenze-Genova-Lucca-Siena-Venezia*, Roma 2001, p. 107.

¹² M. VIROLI, *Il repubblicanesimo di Machiavelli*, in S. ADORNI BRACCESI - M. ASCHIERI (edd), *Politica e cultura*, cit., pp. 157-187.

¹³ A. PACINI, *Ideali repubblicani, lotta politica e gestione del potere a Genova nella prima metà del Cinquecento*, in S. ADORNI BRACCESI - M. ASCHIERI (edd), *Politica e cultura*, cit., pp. 189-236.

¹⁴ Dal titolo dato negli anni '80 a una settimana di studi dell'Istituto storico italo-germanico di Trento, A. DE MADDALENA - H. KELLENBENZ (edd), *La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo*, Bologna 1988.

¹⁵ S. DE SISMONDI, *Storia delle repubbliche italiane*, Torino 1996. Per un quadro

Il giuramento come incorporazione nello Stato-nazione

Non si può comprendere, a mio avviso, il processo di costituzionalizzazione dell'Occidente senza considerare la doppia natura che il giuramento politico assume nell'età moderna, dall'età delle riforme al Settecento: il giuramento, infatti, fuoriesce dalla sfera del contratto e si trasforma gradualmente, passando attraverso la fase del giuramento confessionale, in una specie di voto secolarizzato¹⁶. Non è certo qui il caso di riprendere le teorie sullo sviluppo della sovranità, ma rimane il fatto che tra le caratteristiche fondative della sovranità (dichiarare la guerra, imporre le tasse, battere moneta, etc.) Jean Bodin annovera il potere di far giurare i sudditi come strumento di incorporazione nel nuovo corpo politico che a poco a poco assume la fisionomia di una persona (mostro o non mostro che sia considerato)¹⁷.

Data l'immensa saggistica in proposito si potrebbe parlare per ore dal punto di vista della posteriore riflessione filosofica, da Hobbes a Rousseau a Hegel e ai filosofi del diritto del Novecento, ma non è questa la mia competenza. Qui mi basta richiamare le pagine di Ernst Kantorowicz, su cui già Hannah Arendt attirava l'attenzione: la nazione riveste i panni del principe ma «non prima che il principe stesso avesse vestito i panni pontificali di papa e di vescovo»¹⁸. È in base al giuramento che si forma la nazione come “potere costituente”, come unico soggetto politico sovrano. È in base al giuramento che il soldato muore per la patria e sacrifica la sua vita diventando il nuovo martire (testimone) dei tempi moderni, qualsiasi sia il regime politico-costituzionale del suo paese. Tutta la vita pubblica è dedotta a partire da questo principio sino ai più elementari doveri della vita quotidiana: dal *mourir pour la patrie* dipende il pagamento delle tasse e il rispetto delle norme di comportamento, da quelle fondamentali delle singole costituzioni a quelle più minute dei codici.

storico dell'età moderna cfr. H. KOENIGSBERGER (ed), *Republiken und Republikanismus im Europa der frühen Neuzeit*, München 1988. Per l'importanza del repubblicanesimo nel costituzionalismo del XIX secolo cfr. M. KIRSCH - P. SCHIERA (edd), *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert*, Berlin 1999, in particolare il saggio di O. DANN, *Kants Republikanismus und seine Folgen*, pp. 135-154. Cfr. il saggio di H. SCHILLING, *L'identità repubblicana nelle città nordalpine, nel tardo medioevo e nella prima età moderna*, in P. PRODI (ed), *Identità collettive tra medioevo ed età moderna*, in corso di stampa.

¹⁶ M. LORENTE, *El juramento constitucional*, in «Anuario de historia del derecho español», 65, 1995, pp. 585-631.

¹⁷ D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari 2004.

¹⁸ H. ARENDT, *Sulla rivoluzione* (1963), Milano 1983, p. 174.

La Rivoluzione francese rappresenta l'apoteosi del giuramento: quello del clero, che è l'unico fatto oggetto di una certa attenzione da parte della storiografia, non è che l'espressione di un sistema di giuramenti su cui il nuovo ordine fonda le sue appartenenze. Lo Stato esce vincitore dalla secolare contesa con la Chiesa ma attraverso una metamorfosi rilevante, inglobando cioè dalla Chiesa stessa una forte impronta di sacralità: l'emergere dello Stato-nazione al quale l'individuo è consacrato dalla sua nascita e quindi la trasformazione del cristianesimo in religione civica¹⁹. La restaurazione e le sollevazioni liberali dell'Ottocento si muovono con estrema e paradossale coerenza in questa direzione. Come ha scritto Pierre Rosanvallon, anche «il suffragio universale è percepito meno come una tecnica di potere popolare che come una sorta di sacramento dell'unità sociale», una nuova nascita e un nuovo battesimo dell'uomo come cittadino²⁰. La grande opera di codificazione dell'Ottocento europeo deve essere iscritta in questo quadro del monopolio statale delle fonti del diritto che trova nel giuramento dei giudici – funzionari la saldatura dell'unità etico-giuridica in un sistema integrato.

Lo jus publicum europaeum

La trasformazione del patto politico non avviene sotto vuoto ma nel contesto concreto di una nuova geopolitica che non conosce ancora la rigida divisione tra gli Stati come unici soggetti giuridici pubblici e le innumerevoli entità politiche che costituiscono il tessuto concreto dell'Europa. Wolfgang Reinhard ha disegnato questo percorso in tutta la sua complessità: nel corso di tre secoli si passa da un numero imprecisato di *Herrschaften*, calcolabile sino a 500, a un numero estremamente inferiore di Stati, 20 o 30, riconosciuti come tali nel XIX e XX secolo²¹.

Bisogna quindi precisare che nella prima età moderna permangono a lungo, nel pluralismo degli ordinamenti giuridici, posizioni asimmetriche e miste in cui non è possibile tracciare una linea di demarcazione tra gli attori di diritto pubblico internazionale e gli attori privati, tra i contratti interni agli Stati e i trattati tra Stati: nei secoli dell'età moderna continua a sopravvivere un'incertezza, una

¹⁹ C. CANONICI, *Il dibattito sul giuramento civico (1798-1799)*, in «Ricerche per la storia religiosa di Roma», 9, 1992, pp. 213-244; P. PRODI, *Cristiano-cittadino-suddito: appartenenza alla Chiesa e appartenenza allo Stato tra antico regime, rivoluzione e restaurazione*, in G. ZITO (ed), *Chiesa e società in Sicilia. I secoli XVII-XIX*, Torino 1995, pp. 119-133.

²⁰ P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia* (1992), Milano 1994, pp. 294-295.

²¹ W. REINHARD, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna 2001.

sovranità divisa che trova la sua manifestazione non soltanto nei patti di signoria (*Herrschaftsverträge*) ma nel sistema dei Parlamenti e delle autonomie cittadine. Questo “fiume” contrattualistico arriva, a mio avviso, a comprendere molte di quelle situazioni che gli studiosi di storia sociale hanno posto sotto la denominazione di *patronage* o “clientela”: un abito un po’ troppo stretto perché sembra escludere il carattere istituzionale di questi rapporti che invece non può essere escluso dalla storia delle istituzioni, come ci ha dimostrato Otto Brunner a proposito della faida medievale. Più recentemente si è cominciato a indicare un contenitore più ampio delle “forme di comunicazione politica” in cui versare tutto il complesso mondo che si muove all’interno di una sovranità ancora divisa: i *gravamina* come difesa delle autonomie territoriali o di associazioni, la consuetudine delle suppliche e della grazia come diritti che possono essere rivendicati²². Qui basta sottolineare ancora una volta il loro carattere non soltanto pattizio ma anche costituzionale.

Non sembra però esservi dubbio che parallelamente alla crescita della centralità dello Stato sovrano la politica estera si distingua sempre più dalla politica interna assumendo una sua autonomia sia sul piano giuridico che su quello politico. Ma ciò che ci preme sottolineare qui è che anche questa nuova politica estera è basata su un fondamento contrattualista: il sistema politico europeo ha un’origine contrattuale. Possiamo definire l’Europa della prima età moderna come un continente retto dai trattati: dalla pace di Lodi del 1454 – se vogliamo comprenderla come prototipo su scala italiana di ciò che verrà in scala continentale dal secolo successivo – sino a Versailles abbiamo un *continuum* ininterrotto di trattative e di patti. Normalmente le paci di Westfalia (con il lungo congresso che le ha prodotte) vengono presentate come l’atto fondativo del sistema europeo, ma io vorrei in qualche modo rovesciare il ragionamento: esse rappresentano soltanto il baricentro di questo cammino. Pur senza ripercorrerne le tappe ben note, ricordiamo solo la creazione della diplomazia permanente con migliaia di ambasciatori residenti, veri esperti sconosciuti nelle epoche precedenti, nelle varie corti e gravitanti verso alcuni grandi che rappresenta una rete elastica che avvolge tutta l’Europa, rete di trattative e di informazioni. La politica dinastica e matrimoniale diventa lo strumento fondamentale per trasformare questa rete in un sistema og-

²² Cfr. C. NUBOLA - A. WÜRGLER (edd), *Suppliche e ‘gravamina’. Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Annali dell’Istituto storico italo-germanico in Trento. Quaderni, 59, Bologna 2002; C. NUBOLA - A. WÜRGLER (edd), *Forme della comunicazione politica in Europa nei secoli XV-XVIII*, Annali dell’Istituto storico italo-germanico in Trento. Beiträge-contributi, Bologna-Berlin 2004.

gettivo di compartecipazione del potere in cui attraverso le persone fisiche delle famiglie regali si costituisce in qualche modo un intreccio di partecipazioni societarie. Naturalmente non tutto funziona sempre e per stupidità, brama di potere e strumentazione ideologica della religione ci scappa una guerra – come notava Voltaire – ma quasi sempre essa viene contenuta in un alveo limitato e finalizzato al mantenimento dell’equilibrio più che a un mutamento del quadro geo-politico generale. Con il contenimento della violenza al di fuori del territorio, del “confine” e del quotidiano, lo Stato ha fornito ai nostri avi la possibilità della pace e dell’ordine nelle condizioni ritenute “normali”, con esclusione cioè del “nemico”, a prezzi molto alti.

Il prezzo e il significato della guerra cambiano radicalmente nel passaggio dalla monarchia di antico regime alla patria – nazione implicando il sacrificio di intere generazioni, ritenuto periodicamente necessario per la coesione della comunità politica. L’amore per lo Stato-patria è stato la religione vera degli ultimi secoli: il dono della propria vita è stato visto come l’atto supremo di annullamento dell’individuo ma anche come unica possibilità permessa di esercitare la violenza, esclusa dalla vita di tutti i giorni, non soltanto come legittima ma anche come meritoria. Solo gli eserciti appartenenti a Stati riconosciuti come unici soggetti del diritto internazionale erano autorizzati all’uso della violenza²³. La prima guerra mondiale ha rappresentato in qualche modo l’apice di questo processo con un prezzo che ha messo in crisi negli anni seguenti tutte le società europee. La seconda guerra mondiale ha segnato l’implosione di questo sistema e l’inizio della nuova epoca: la Shoa, l’esperienza dei campi di concentramento e di sterminio, le bombe atomiche di Hiroshima e Nagasaki, il prevalere delle vittime civili su quelle militari hanno fatto crollare la distinzione secolare tra normalità e anormalità, tra pace e guerra.

Lo sviluppo del costituzionalismo

È soltanto in questo quadro, all’interno dello Stato moderno e del diritto positivo, che si sviluppa la difesa dei valori individuali e dei diritti soggettivi. Il costituzionalismo rappresenta la spina dorsale interna in cui si gioca il problema del controllo del potere nell’intreccio stesso del suo sviluppo statale, non come alternativa esterna e antagonista allo Stato moderno: solo quando questo equilibrio si rompe si apre uno sbocco rivoluzionario²⁴. È in que-

²³ C. SCHMITT, *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello “Jus publicum europeum”* (1950), Milano 1991, pp. 164-178.

²⁴ P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004.

sto contesto che va ricondotto lo stesso diritto di resistenza che non può essere interpretato in senso univoco durante l'età moderna²⁵: da una parte infatti esso è rivolto al passato in quanto rifiuta lo Stato moderno stesso e dall'altra apre la strada agli sviluppi futuri. Questo si esprime su di un piano più generale nel cammino dai patti politici settoriali (facenti perno sulla difesa delle tradizioni, della tolleranza religiosa, etc.) alle dichiarazioni dei diritti e alle carte costituzionali: il fenomeno più affascinante e grandioso della storia degli ultimi secoli, che ha il suo epicentro nel passaggio dalla dichiarazione d'indipendenza americana del 1776, ancora imbevuta di principi teologici e politici contrattualistici mutuati dalla tradizione medievale, alla dichiarazione francese del 1789 che incorpora questi principi all'interno della nazione²⁶. In realtà i diritti dell'uomo e del cittadino sono rimasti principi teologici secolarizzati, legati a un diritto naturale al quale si ricorre proprio per bilanciare la crescita del diritto positivo dentro lo Stato: un'espressione dello spirito, ma il corpo fisico e concreto è rimasto quello della nazione e la macchina è quella dello Stato, secondo la grande interpretazione di Hannah Arendt²⁷.

L'illusione post-illuminista è stata quella di ritenere superato il problema della sovranità con la dottrina dell'autolimitazione del potere nell'orbita dello Stato liberal-costituzionale. In realtà i regimi costituzionali e parlamentari hanno riproposto nei nuovi panni della democrazia, con l'ingresso delle masse nella politica e la formazione dei partiti, il dominio completo dello Stato nazionale o Stato di potenza (*Machtstaat*) su tutta la vita associata: nell'Ottocento lo Stato moderno ha raggiunto la sua piena maturazione come *societas perfecta*²⁸. Con sfumature differenti, i grandi teorici del diritto dalla fine dell'Ottocento, da Georg Jellinek in poi, hanno condiviso la fiducia nella possibilità di un controllo costituzionale della sovranità all'interno dell'unità dello Stato, sia pure con diverse soluzioni²⁹. Un primo scossone a queste certezze si ebbe nell'e-

²⁵ Cfr. A. DE BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*, Bologna 2001.

²⁶ G. STOURZH, *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Wien-Köln 1989, in particolare il saggio *Zur Konstitutionalisierung der Individualrechte in der Amerikanischen und Französischen Revolution*, pp. 155-174.

²⁷ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), Milano 1967.

²⁸ A. C. JEMOLO, *La crisi dello Stato moderno*, Bari 1954.

²⁹ D. QUAGLIONI, *Sovranità e autolimitazione. (Rileggendo la "Dottrina generale del diritto dello Stato di G. Jellinek)*, in M. BASCIU (ed), *Crisi e metamorfosi della sovranità (Atti del XIX congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Trento, 29-30 settembre 1994)*, Milano 1996, pp. 271-282. Per un'ultima visione d'insieme cfr. C. MAGNANI, *Teorie novecentesche della Costituzione. Tra Sta-*

poca dei totalitarismi: la trasposizione del sacro nella politica, con un cammino in qualche modo inverso a quello delle antiche teocrazie, poteva lasciare ancora qualche equivoco sulla complessità del processo di secolarizzazione ma certamente la “religione” comunista, come quella nazista o fascista, lasciavano poco spazio ai dubbi nelle menti illuminate. Ora con il risorgere dei fondamentalismi di ogni specie l’equivoco non è più possibile: la fusione del sacro con la politica si riaffaccia in modo prepotente non soltanto nelle situazioni di eccezione (per usare in altra direzione la terminologia di Carl Schmitt) come il Medio Oriente e l’ex-Jugoslavia, ma anche nel cuore del mondo occidentale come reazione agli attacchi esterni.

I totalitarismi moderni non sono un corpo estraneo, una malattia che attacca dall’esterno le democrazie ma una patologia interna alla vicenda stessa dello Stato-nazione. Una riprova di questo penso sia evidente nell’esame dei comportamenti dei corpi politici nei momenti di eccezione e in particolare nello stato di guerra come «duello supremo tra interi complessi etici», per usare l’espressione di Hegel³⁰. Quando il supremo bene della nazione viene messo in discussione, ogni garanzia costituzionale viene sospesa e lo Stato può chiedere la vita dei propri cittadini sulla base della fedeltà giurata.

L’ultima grande controversia sul giuramento nella storia europea è stata quella del giuramento fascista e nazista: alla riscoperta del vincolo di fedeltà al capo (*Gefolgschaft*) come identificazione collettiva e totale che rinnegava la tradizione pattizia del cristianesimo occidentale si opposero soltanto le riserve mentali sostenute da Pio XI («salve le leggi di Dio e della Chiesa», nell’enciclica *Non abbiamo bisogno* del 1931) e la resistenza eroica dei congiurati che tentarono di uccidere Hitler nel luglio 1944³¹. Nell’un caso come nell’altro, nelle grandi differenze espresse nel richiamo solenne del magistero o nell’appello alla coscienza dell’uomo cristiano di Dietrich Bonhoeffer, vengono ribadite per l’ultima volta le radici ebraico-cristiane del patto politico.

Nel secondo dopoguerra, nel periodo della guerra fredda che ha in qualche modo congelato il sistema degli Stati moderni sino alla caduta del muro di Berlino, il giuramento come base del patto politico è venuto meno: l’impressione è che il crollo manifesto e visibile del giuramento totalitario abbia trascinato con sé in modo non

to, *sovranità e soggetto costituente*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 12, 2002, pp. 109-152.

³⁰ F. ROSENZWEIG, *Hegel e lo Stato* (1976), Bologna 1976, p. 144.

³¹ Cfr. fra l’altro H. GOETZ, *Il giuramento rifiutato. I docenti universitari e il regime fascista* (1993), Milano 2000.

cosciente – a parte le discussioni tra intellettuali sul nuovo costituzionalismo e sul “patriottismo della costituzione” – il giuramento come contratto di scopo – secondo l’accezione weberiana sopra indicata – come “matrimonio” politico e fondamento della cittadinanza. Ciò che abbiamo visto nei conflitti dell’ultimo decennio è il riemergere delle identità collettive etniche in cui lo stesso giuramento totalitario viene superato da un’appartenenza per nascita che non ha bisogno di alcun battesimo civile e che significa una chiara regressione rispetto all’elaborazione degli ultimi secoli.

La costituzione europea

Quello che qui ci interessa, riprendendo le riflessioni iniziali, è porre il problema della costituzione europea come patto politico. La crisi dello Stato-nazione non comporta soltanto una cessione di sovranità o di fette di sovranità ma qualcosa di molto più importante, cioè una nuova dimensione della politica stessa. La politica attuale non sembra assolutamente in grado di dominare i nuovi poteri emergenti a livello planetario e che portano al dominio del mercato, dell’economia sulla politica. Le stesse strutture dello Stato-nazione, sviluppate nei secoli secondo il modello anglossassone del *rule of law* o secondo il modello amministrativo continentale, gradualmente avvicinatasi, hanno già perso di fatto, nonostante le proclamazioni retoriche, la giurisdizione esclusiva su un territorio e su una popolazione sino a perdere gran parte dell’elemento originario della sovranità³². Non possiamo ovviamente entrare in questi enormi problemi ma ci sembra una situazione abbastanza simile a quella che a livello europeo portò qualche secolo fa alla formazione degli Stati nazionali come risposta alla nascita dei grandi mercati. Ora sembra che siano gli Stati stessi a essere obsoleti come un tempo lo diventarono i nostri gloriosi comuni.

La democrazia rappresentativa stessa, come è cresciuta in Occidente negli ultimi secoli, è messa in discussione nelle sue strutture portanti e nelle sue tecniche dalle nuove tecnologie, dai nuovi strumenti di comunicazione, dai sondaggi, dalla necessità di una programmazione planetaria delle risorse che tenga presente non soltanto le dimensioni spaziali e dei fenomeni ma anche quelle temporali con impegni verso gli altri popoli della terra e verso le generazioni future, impegni di lunga durata che esigono nuovi patti politici. Il mercato, fondamentale per la conservazione della modernità (e nessuno di buon senso può aver nostalgia per il passato europeo di cui abbiamo parlato, che era il passato delle grandi

³² A. PIZZORNO, *L’Unione Europea e la logica di sviluppo degli Stati nazionali*, in P. PRODI (ed), *Primizie e memorie d’Europa*, cit., pp. 57-76.

carestie, epidemie, etc.), è basato sul contratto di scambio che è per natura sua fondato sul momento, sul transitorio, nel quale l'obbligazione in qualche modo si esaurisce nell'atto stesso. Ma nella politica, nella costruzione della città – e tanto più nella situazione attuale, proprio per poter affrontare i grandi sviluppi che sono davanti a noi – abbiamo bisogno di un patto, di un giuramento, di un matrimonio politico per poter garantire la continuità anche per le generazioni future. E non basta una risposta debole come quella di una “carta dei diritti” perché il potere o i poteri esistono davvero e sono quasi del tutto sfuggiti alla presa degli Stati e della politica: i démoni del potere e della violenza che lo Stato moderno aveva in qualche modo incanalato – a costo di quali tragedie lo sappiamo bene – ora vagano per il mondo frammentandosi e moltiplicandosi mentre la politica sembra averne perso quasi del tutto il controllo.

Una carta dei diritti, come la storia ci insegna, per non aver soltanto una valenza educativa, per creare diritto, deve essere espressione di un patto politico. Non bastano nemmeno progetti di ingegneria costituzionale, basati per lo più sui vecchi federalismi, sui quali si esercita la fantasia degli scienziati della politica. Il problema è di progettare un patto costituzionale che sia capace di costruire una nuova democrazia nell'età della globalizzazione: le nuove generazioni esigono una proposta politica anche se la loro contestazione non assume ancora aspetti propositivi. Non si tratta ovviamente di offrire soluzioni già articolate, che nessuno possiede, ma di innescare un processo.

Il patto fondamentale di cittadinanza non può che coincidere sostanzialmente con questi principi che hanno trovato una loro coerente, anche se forse eccessivamente dilatata e astratta, espressione giuridica nella carta dei diritti di Nizza del dicembre 2000. In ogni caso deve esistere, se crediamo in questa identità storica dell'Europa, un nocciolo propriamente “pattizio”, storicamente fondato, che possa essere letto, memorizzato, condiviso ed esplicitamente sottoscritto da tutti i cittadini e da coloro che vogliono diventare tali.

Al di fuori di questi principi le norme comuni di partenza (questo misto inedito di trattato internazionale e legge costituzionale elaborato dalla Convenzione) non possono essere rigide ma devono essere modificabili, pensate non per creare un super-Stato ma per progettare un nuovo ordinamento pubblico di carattere composito per l'area europea che non disperda l'esperienza storica di lungo periodo³³. Esse devono essere fortemente strutturate per

³³ Le riflessioni più avanzate e innovative per la progettazione dell'area europea

permettere l'esistenza di un governo efficiente dell'Unione e delle necessarie istituzioni ma flessibili per adattarsi a una situazione in continua evoluzione e per resistere all'urto inevitabile del conflitto degli interessi.

Appare qui per la prima volta la parola "interessi": non è stata una distrazione. Nel dilagare della discussione e delle migliaia di interventi sull'UE si parla troppo a mio avviso di "identità" di radici culturali e poco o nulla di "interessi". In questo breve intervento ho parlato soltanto della "grammatica" di un processo costituzionale e non ho per nulla affrontato questi grandi temi: ciò deriva certamente dalla mia impossibilità a dire qualcosa di nuovo in proposito, ma è anche perché credo che il vero banco di prova dell'Unione sarà sempre più quello sui contenuti concreti della politica. Credo in ogni caso che la difesa dei valori e dei diritti non sia separabile da quella degli interessi comuni europei e dalla composizione di questi con quelli delle singole componenti nazionali. Sono gli interessi, non più difendibili da parte dei singoli piccoli Stati europei sul piano mondiale, ad aver promosso e resa necessaria l'unificazione. È proprio nella difesa degli interessi che possono aprirsi pericolose crepe nella "casa comune", se non verificarsi veri e propri crolli per l'incompatibilità tra le strutture politiche, troppo deboli, e gli interessi "pesanti" che esse debbono sorreggere e contenere.

Di qui anche l'importanza delle nuove definizioni territoriali dell'Europa sia per gli equilibri generali del mondo sia per gli equilibri interni. Sul piano esterno le chiacchiere di alcuni politologi sugli "imperi" (con la riproposizione a-storica di vecchi schemi che supponevano lo spazio semivuoto del pianeta nell'età premoderna) non aiutano proprio la comprensione del presente mondo globalizzato. La geopolitica attuale del pianeta non può non definire sempre più grandi aree di aggregazione in equilibrio tra di loro e qualsiasi velleità di bulimia culturale o politica può essere catastrofica per il soggetto che sia persuaso della superiorità della sua civiltà e della sua potenza.

Sul piano interno gli elementi che favoriscono la frammentazione hanno anch'essi una forte radice storica nella permanenza degli Stati-nazione, come sistemi tra loro concorrenti anche dopo la perdita della sovranità, e trovano nuovo alimento nel formarsi di nuovi squilibri sociali e di nuovi gruppi di interessi dovuti al processo di de-industrializzazione e globalizzazione, all'avvento dell'era informatica. Sono in pericolo alcuni punti nodali di intersezio-

come integrazione regionale e costruzione di uno spazio giuridico comune ai fini di un ordinamento composito si trovano in G. DELLA CANANEA, *L'unione europea*, cit.

ne tra valori e interessi che hanno caratterizzato la politica europea: democrazia e rappresentanza, *welfare* e organizzazione del lavoro in primo luogo.

Forse (anche se non possiamo augurarcelo) saranno i pericoli e le tragedie incombenti a fare da collante all'Unione: sono convinto che se l'Europa non va avanti non resterà ferma ma precipiterà in una crisi di ampiezza inimmaginabile; del resto tempeste reali o immaginarie dominano già i nostri orizzonti. La storia insegna che le grandi decisioni vengono sempre prese sotto la pressione delle grandi minacce. Comunque vadano i referendum di adesione all'Unione, siamo giunti già al punto di non ritorno. Speriamo di non dover affrontare guerre di secessione anche se gli Stati Uniti d'America, che rappresentano per molti aspetti il modello più avanzato prodotto dalla storia costituzionale dell'occidente, hanno dovuto affrontarne una. Questo soltanto per ribadire ancora una volta che il processo costituzionale europeo è una cosa seria e che per divenire tale (se avrà successo o no lo si saprà sempre dopo) deve per natura sua mettere in moto forze terribili. A mio avviso non può esistere, come patto di convivenza tra gli uomini, una costituzione "mite".

La sfida che ha davanti l'Europa non è quella di riunire tanti piccoli Stati in un federalismo di vecchio stampo o di riprodurre un testo unificato delle dichiarazioni dei diritti in vigore nei vari paesi componenti ma è quello di progettare una costituzione europea come sfida ai problemi che i nuovi poteri pongono alla politica e al diritto nel millennio appena iniziato.

Questi sono orizzonti che riguardano il futuro e qui dunque dobbiamo fermarci. Ciò che invece vorrei rimanesse da questa escursione nel lungo periodo è la constatazione che è finito il ciclo secolare del "*nomos* della terra" indagato da Carl Schmitt, basato sulla divisione dello spazio tra gli Stati come soggetti politici, come unici titolari del potere e della violenza legittima della guerra.