



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

Gruppo di lavoro:

POLITICA E ISTITUZIONI

Relazione introduttiva di

SERGIO RISTUCCIA

PROBLEMI E PROSPETTIVE
DELL'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE
DELLA COMUNITA' EUROPEA
NELLA STAGIONE DI NUOVE
POSSIBILI COSTITUZIONI FEDERALI

di

Sergio Ristuccia

1. Ragionare nel 1990 sulle possibili evoluzioni istituzionali e politiche dell'Europa significa innanzitutto riuscire a trovare un orientamento in mezzo all'impetuoso svolgersi degli avvenimenti che stiamo vivendo a partire dal 1989. Se, fino ad un certo momento, la novità e grandiosità degli eventi dell'Europa Orientale sono state tali da suggerire a tutti, o ai più, dei confortevoli orizzonti di pacificazione e rinnovamento dei rapporti fra popoli quasi relegando ad ubbie i timori e le preoccupazioni di segno diverso, la nuova, drammatica crisi del Medio Oriente ha diffuso nella coscienza sociale e nell'animo dei singoli, sentimenti profondi di paura e di disillusione. Ed impone realismo.

Meno che mai è possibile affrontare problemi e scenari senza far uso di forte senso critico ma anche di molta cautela.

Certo, una prima considerazione di carattere generale si potrebbe fare: gli eventi, sia in Europa sia in Medio Oriente, nel porre come centrali le questioni di nuove relazioni fra gli stati, offrono l'opportunità di diversi e migliori assetti della comunità e dell'ordinamento internazionali. Lungo una strada di riflessioni consolanti, se non consolatorie, si può dire anzi che le possibili soluzioni da dare a tali questioni, in termini di

migliore ordine internazionale, sembrano la carta decisiva. Si può ben ritenere, cioè, che solo facendo rapidi e importanti passi innanzi in Europa nella costruzione comunitaria e in Medio Oriente nella presenza strutturata della comunità internazionale si possono evitare drammatici regressi nella situazione mondiale. Eppure, un grande dubbio, un gran sentimento d'angoscia, sono cresciuti giornalmente, durante l'estate-autunno del 1990, circa l'esistenza dei presupposti che di fatto sono necessari per cogliere e realizzare questa opportunità.

Se la lucidità, cioè "l'apertura dello spirito sul vero", consiste nell'"intravedere la possibilità permanente della guerra" - come dice Emmanuel Lévinas¹ - questa lucidità oggi rischia di schiacciarci nel fare previsioni e progetti. Essa ripropone certe dure evidenze: che lo stato di guerra sospende la morale e priva le istituzioni della loro forza, perchè "annulla, nel provvisorio, gli imperativi incondizionali".

Ma al di là del dubbio e dell'angoscia occorre tuttavia andare avanti nel prevedere e progettare.

2. La caduta rapida, per certi aspetti repentina, dei regimi comunisti dell'Est non ha cancellato alcune caratte-

ristiche di fondo della geopolitica europea (in qualche modo continua ad essere legittimo parlare di est-ovest) ma ha imposto una ridefinizione complessiva dei rapporti politici e internazionali dentro e fuori il continente europeo.

Ridefinizione che ha per primo presupposto l'assetto costituzionale dei paesi dell'Europa orientale.

E' in corso ed è da supporre che prosegua per alcuni anni un processo di riscrittura delle norme fondamentali che reggono i sistemi politici europei sul piano istituzionale. Ancora, e più, saranno molteplici i cambiamenti e gli aggiustamenti della prassi costituzionale e della "costituzione materiale".

Ma si può anche parlare, per il pianeta, di una stagione di "nuove costituzioni". A quelle in itinere nell'Europa orientale (si pensi al processo di revisione del sistema costituzionale dell'Unione Sovietica di cui sono stati scritti già alcuni capitoli, non tutti ancora chiari e decifrabili, si aggiungono alcune costituzioni dell'America Latina (quella del Brasile, per esempio) e quella che è in difficile quanto drammatica gestazione nel Sud Africa. E si tratta dei casi più evidenti.

Nessun facile tratto comune può essere desunto da questi complessi processi in corso. Ma vi si può ben individua-

re una fase di riaffermazione ed aggiustamento delle istituzioni della democrazia. E si può anche dire che, in qualche misura, c'è in questi fenomeni una certa omologazione delle istituzioni di governo a quello che fino a poco tempo fa si poteva legittimamente qualificare come il "modello occidentale" in contrapposizione ad altri supposti modelli, storici e teorici, di democrazia.

3. Tema ricorrente di questa urgenza di creare ex novo o di mettere a punto i meccanismi della democrazia appare il rapporto difficile fra sedi locali e sedi centrali di governo (center vs periphery) e la lotta, che vi sottende, fra etnie diverse.

Il conflitto etnico riesplode, una volta cadute le ferree misure di costrizione dei regimi di dittatura, senza che le etnie abbiano maturato in alcun modo una loro ricomposizione in nazione. Una certa originaria naturalità del fatto etnico viene sollecitata ad esplodere per la ritrovata libertà dai vincoli del regime di polizia e va quasi a proporsi come la sostanza della naturale conflittualità che è propria della democrazia. Ricercare la compresenza, anche non armonica, delle realtà sociali fondate sulle diversità etniche è certo uno dei compiti storici della democrazia moderna, in particolare, della

variante istituzionale che è costituita dal modello federale.

Dunque, nelle realtà nuove che attraversano i passaggi, pieni di insidie, di una via verso la democrazia che si disegna attraverso le lande desolate dell'arretratezza e del sottosviluppo economico, si ripropone il tema di un possibile capitolo delle esperienze federali.

Ciò mentre nell'Europa comunitaria la stessa questione federale è aperta in ragione di altri sviluppi, cioè in ragione dell'evoluzione positiva della Comunità e per la salvaguardia dei risultati ottenuti che sempre più si traduce in necessità di ulteriori passi avanti in senso federale.

Si può tuttavia dire che, sia nello stadio dell'Europa occidentale sia in quello dell'Europa orientale l'idea federale ha bisogno di rivisitazioni e aggiornamenti profondi.

Il che oggettivamente pone l'esigenza, al di là di differenze fin troppo evidenti, di ricercare un filo comune di ricerca e qualche comune obiettivo in questa nuova fase di teoria e pratica della democrazia federale.

4. Le caratteristiche della scelta federale riportano a ordini diversi di politica costituzionale. Da una parte il

modello federale costituisce un'articolazione delle esigenze proprie del moderno stato di diritto: all'idea di separazione dei poteri il modello aggiunge l'idea della distinzione e compresenza di unità di governo e di livelli diversi di governo con competenze autonome al di fuori di un ordine di gerarchia. Ciò per porre ulteriori ostacoli e vincoli alla "sovranità senza limiti" che tende ad essere l'elemento costitutivo del moderno Leviatano².

Dall'altra parte, l'articolazione federale costituisce la risposta per tenere collegate in sistema le diversità materiali, ambientali, etniche e sociali di paesi e popolazioni che si ritrovano insieme. Una struttura federale permette la cognizione delle differenziate comunità di interessi regionali e locali senza presumere che esistano interessi "nazionali" tali da sovrapporsi sempre e normalmente a tutti gli altri. E' stato detto che per apprendere la buona politica e la buona amministrazione, occorre rendersi conto del carattere "controintuitivo" dei rapporti politici, che non sono mai unilineari. Ebbene l'idea federale tiene conto di ciò e in questo senso quella federale è una buona scuola per la politica³. Attiene comunque al modello federale la questione della "dimensione" del sistema di governo ed è logico e natu-

rale ammettere che nella logica federale v'è una sovrapposizione di poteri diversi, non sempre risolta nè risolvibile una volta per tutte. La misura giusta dell'overlapping è il delicato punto d'equilibrio del sistema federale.

Ricordare alcuni elementi caratteristici del sistema federale serve, nel ragionamento che qui si sta conducendo, ad alcune importanti verifiche.

La prima è facile: riguarda il sistema federale solo di facciata che è stato finora a fondamento dell'Unione Sovietica. Fuori dalla logica dello stato di diritto il sistema federale non è neppure un meccanismo di rapporti funzionali. E' appena un modo di camuffare i rapporti di dominio imposti attraverso gli strumenti paralleli dello stato-partito.

La seconda verifica riguarda, invece, il grande esperimento federale costituito dagli Stati Uniti d'America. Qualcuno ha detto che "the american federalism is in disarray"⁴. Ed in effetti, da una parte, si sentono denunciare e contrastare le forti tendenze centralizzatrici che da tempo si sono andate affermando a Washington (pur quando, come nella gran parte dell'era di Reagan, si è combattuto contro o ci si è lamentati del Big

Government) e dall'altra, si denuncia una certa anarchia degli Stati⁵. In realtà, il grande esperimento americano non ha del tutto metabolizzato gli effetti della trasformazione degli USA in superpotenza mondiale, volano di inevitabile rafforzamento del livello centrale di governo. La "presidenza imperiale", malgrado non recentissime origini e malgrado riguardi la proiezione e i rapporti esterni della federazione, non sembra proprio facile ad amalgamarsi nella logica federale. Insomma, è il problema dei rapporti esterni della federazione nell'impatto con il disordine della comunità internazionale che le vicende del sistema federale americano nel dopoguerra ripropongono, con tutti gli effetti di ritorno che se ne producono per gli stessi meccanismi federali.

5. Quanto appena ricordato serve per dire che la realtà storica del federalismo suggerisce molteplici e notevoli aspetti problematici da valutare e chiede di rivisitare e reinventare i modelli istituzionali.

Quali i punti di riferimento teorici? Ne vengono in mente due: da una parte, l'idea di "federalismo" integrale che fu al centro di dibattiti e proposte politiche già in altri momenti storici (pur trattandosi di dibattiti entro aree marginali di pensiero e azione politica);

dall'altra, l'idea di "sussidiarietà" che caratterizza il dibattito sui possibili sviluppi dell'ordinamento comunitario che è in corso negli ultimi sette-otto anni.

Per quanto riguarda il federalismo integrale può farsi riferimento, ad esempio, ad un documento ("Tempi nuovi metodi nuovi" del 1953, dichiarazione politica del Movimento Comunità) che rimane singolarmente lucido e preveggenza fra i tanti della letteratura politica di tipo militante (anche se nel caso, elitario).

"Federalismo - si diceva - non deve essere statalismo, ma al contrario struttura sempre più autonomistica nell'ambito degli Stati, autonomia generale". Il fenomeno federativo va stimolato perché "solo stati strategicamente forti pongono e risolvono il problema delle autonome all'interno" e stati forti sono "ordinamenti giuridici superiori, federazioni continentali o sub-continentali"⁶.

Si può oggi commentare che, di per sé, ragioni forti e stringenti per tali federazioni esistono e si affermano di continuo. Ma i processi storici sono lenti e difficili in fase costruttiva e innovativa. Viene in mente il profondo travaglio del Sud Africa il cui destino sembrerebbe dover essere quello di una federazione sub-continentale. Più in generale ci si può interrogare, come

ha fatto l'Economist⁷, sulla sorte dello stato-nazione. E' un interrogativo al quale si può ben rispondere cogliendo le ragioni (e sono "good reasons") per le quali tanti paesi stanno mettendosi insieme, oggi più che in altra precedente occasione storica. Il commercio mondiale equivale a quasi ad un quinto del prodotto lordo mondiale e le economie crescono e prosperano solo se sono collegate a questo grande mercato mondiale; mentre frontiere e barriere frustrano il commercio e ne restringono i benefici. Eppure, ciò malgrado, "the world seems sure to get more countries, more acronyms, and more happy flag makers" (se non altro per il probabile risveglio delle nazionalità in Unione Sovietica). La verità è che un paese può imparare a vivere volontariamente con un altro, sulla base del principio democratico dell'auto-determinazione, solo se emerge una identità nazionale che sia più forte delle identità sub-nazionali. Insomma lo stato-nazione è in crisi ma non il suo presupposto cioè il problema dell'identità⁸.

Per questo il processo federativo, va sostenuto e spinto non solo sulla base del modello federativo compiuto sovranità limitata, cioè sovranità ripartita fra stati e governo federale, bill of rights che prevale sulle leggi statali, piena libertà di commercio e movi-

mento, corte suprema che risolve le controversie sui poteri ripartiti) ma anche sulla base di modelli para-federali che prevedono meccanismi istituzionali forti di cooperazione per alcune aree funzionali, anche quelle tradizionalmente collegate alle prerogative della sovranità (moneta, difesa).

L'evoluzione dell'ordinamento comunitario si iscrive appunto nella logica di quest'ultimo modello. Anzi si può dire che l'esperienza della CEE è andata rendendo visibile e plausibile il modello para-federale.

Il quale, in sostanza, non si pone come alternativo al modello federativo integrale ma come un meccanismo di progressivo avvicinamento. Una via procedurale tanto più necessaria quanto più manca o non è tuttora maturo il presupposto di una identità "nazionale" (o continentale) più forte delle identità sub-nazionali (o sub-continentale).

6. E' in quest'ultimo contesto che si è affermato il principio di sussidiarietà.

La situazione di stallo in cui si trovava l'Europa comunitaria a riguardo dello sviluppo e della direzione di sviluppo delle sue istituzioni fu superata, a metà degli

anni Ottanta, anche attraverso il ricorso all'idea di sussidiarietà. E questa idea si è poi affermata come un criterio guida per l'evoluzione delle istituzioni comunitarie.

Occorre soffermarsi sul concetto per valutare quale in realtà sarà il suo peso nei prossimi anni.

La ricostruzione della storia della sussidiarietà che è stata fatta di recente da Marc Wilk e Helen Wallace⁹ ha, fra gli altri, il pregio di mettere in evidenza come la prima affermazione del concetto si ebbe nel caso della querelle sollevata dai Länder tedeschi intorno ai rischi che l'estensione della Comunità avrebbe creato per le competenze esclusive degli stessi Länder fissate dalla Grundgesetz della Repubblica Federale. Un uso diciamo così difensivo, sulla falsariga delle clausole di salvaguardia delle competenze dei livelli inferiori di governo di norma presenti nelle costituzioni federali. Il che serve subito a segnalare il significato polisenso del principio.

La sussidiarietà secondo la definizione che si ricava dal Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (Progetto Spinelli) approvato dal Parlamento Europeo il febbraio 1984, definisce i compiti da svolgere attraver-

so le istituzioni europee (v. art. 12, 2° co): si tratta dei compiti che "in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente", compiti fra i quali vengono indicati esemplificativamente quelli la cui realizzazione richiede l'azione in comune "giacchè le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali".

In verità, il principio di sussidiarietà è innanzitutto un argomento per sostenere e promuovere lo sviluppo delle istituzioni europee e l'Unione in particolare. Non è un vero e proprio concetto di valenza giuridica, se non in un senso procedurale. Nell'uso correttamente fattone nel Progetto, esso infatti fonda la legittimazione all'iniziativa per l'evoluzione dinamica dell'ordinamento della Comunità o dell'Unione attraverso un obbligo di motivare e provare l'efficacia della possibile azione comune come superiore a quella dell'azione dei singoli stati. In questo senso il principio di sussidiarietà appare il volano per l'evoluzione dato che ogni passo in avanti può creare i presupposti di migliore efficacia in campi nuovi e diversi ed in quanto impone un comportamento che mira alla concretezza e vuole dimostrazione dei risultati. Come dire: prova e vai avanti.

Tutto ciò è vero a patto, naturalmente, che la procedura

necessaria per attivare la sussidiarietà sia ben definita. Nell'evoluzione verso l'unione si può pensare all'iniziativa della maggioranza degli stati o all'iniziativa della Commissione o infine a quella del Consiglio Europeo. Insomma, qual'è l'organo della sussidiarietà? E in qual modo esso dovrà attivarsi?

D'altra parte, affinché il principio di sussidiarietà sia credibile, occorre pensare ad un processo di passaggio delle competenze non sempre bottom-up ma anche up-bottom. E' implicito, infatti, nella sussidiarietà un andamento bidirezionale a seconda dell'accertamento in concreto dell'efficacia delle politiche.

Il limite del principio di sussidiarietà si coglie di fronte alle esigenze di architettura istituzionale. Esso, non potrà essere usato "all'infinito", non potrà stravolgere il disegno dei poteri e dei rapporti fra poteri e istituzioni europee e istituzioni degli stati, nè potrà essere usato agevolmente nei conflitti di attribuzione fra istituzioni ed organi in quanto fondato su un rinvio a elementi fattuali (l'efficacia in concreto) più che a elementi di diritto.

Dimostrazione o sintomo della rinata dinamicità della Comunità negli anni Ottanta, il principio di sussidiarietà è dunque un singolare, addirittura per certi

aspetti geniale, punto d'incontro fra riformatori secondo schemi a priori necessariamente federali e innovatori prudenti sulla base dei risultati conseguiti.

Perciò il principio di sussidiarietà è destinato ad avere un ruolo di promozione della dinamica interna comunitaria come principio accettato sul piano operativo.

Non credo però che esso possa servire a fondare compiutamente l'architettura istituzionale, laddove si imponga il passaggio dal piano della costituzione materiale a quello della costituzione formale.

7. A che punto è l'Europa della CEE sul piano dell'effettività dei rapporti intra-comunitari?

E' importante una ricognizione dei fenomeni più rilevanti su questo profilo. Essi sembrano tre: il peso di Bruxelles (Commissione e suoi apparati amministrativi, Consiglio e suoi comitati) nell'ordinario svolgimento degli affari amministrativi dei paesi membri; la lenta ma progressiva trasformazione della Corte di Giustizia in vera e propria "corte suprema" della Comunità Europea con influenza diretta sull'equilibrio dei poteri entro l'ordinamento comunitario; il processo di attuazione dell'Atto Unico.

Sul piano più concreto della vita amministrativa è stato notato che il rapporto con Bruxelles è spesso divenuto routine. Al punto che talora i documenti comunitari sono ispirati dagli stessi destinatari. Cosa che avviene anche sulla base di "un trasferimento progressivo di poteri sostanziali". Ciò vale soprattutto per i Ministri del Tesoro e delle Finanze degli stati membri ma comincia a valere anche per altri ministri. Così "se in un primo tempo si utilizzavano le istituzioni comunitarie per autoraccomandarsi politiche già decise in sede nazionale rafforzandole ulteriormente di fronte ai rispettivi Parlamenti nazionali, ora l'obiettivo reale diventa effettivamente quello di concertarsi con i ministri omologhi". Sul piano di queste notazioni realistiche l'autore che sto citando¹⁰ ha colto come "elemento non secondario di questo stato di cose " un diverso atteggiamento delle burocrazie nazionali: queste, "accusate di impedire con ogni mezzo ogni trasferimento di potere a Bruxelles, hanno in realtà scoperto che all'interno dei trecento comitati consultivi o di regolamentazione della Commissione o degli innumerevoli gruppi di lavoro del Consiglio è più facile trovare accordi che in sede nazionale si perderebbero in trattative fra Ministri concorrenti o anche parlamentari distratti e inaffidabili".

Sul piano più propriamente istituzionale, occorre segnalare il peso dell'opera svolta dalla Corte di Giustizia, un peso che è stato più volte sottolineato.

Nel corso della celebrazione del 40° anniversario della dichiarazione di Robert Schuman (tenutasi il 6 maggio scorso) il Presidente della Corte Ole Due ha ricordato che la Corte "si è ben guardata dall'interpretare i trattati comunitari come se fossero trattati di diritto internazionale classico. Essa ha sviluppato principi di interpretazione atti a salvaguardare il pieno esercizio delle loro competenze da parte delle istituzioni e ad assicurare l'effetto utile delle regole comunitarie. Ha riconosciuto che ogni regola che impone agli Stati membri obblighi chiari, precisi e incondizionati ha un effetto diretto sui sistemi giuridici interni di questi Stati. E, per le regole che non hanno tale carattere, ha sottolineato l'obbligo di ogni autorità nazionale, giudiziaria o amministrativa, di darvi effetto nell'ambito delle proprie competenze e in tutta la misura compatibile con il diritto nazionale".

Ma quel che più conta è il legame ormai stretto fra la Corte e le giurisdizioni nazionali. I rinvii pregiudiziali alla Corte hanno un peso crescente come si nota

anche in Italia: basta considerare la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali. Le stesse competenze del Parlamento europeo sono state salvaguardate e in qualche modo meglio definite, in senso espansivo, dalle sentenze della Corte.

Il Quinto Rapporto della Commissione sull'attuazione del Libro Bianco così commenta: "dopo la sentenza pronunciata nel 1990 dal Consiglio di Stato francese¹¹, tutte le somme autorità giudiziarie assicurano l'applicazione diretta del diritto comunitario".

Per quanto riguarda il processo di attuazione dell'Atto Unico, si possono riportare alcune osservazioni dell'appena citato Quinto Rapporto della Commissione sull'attuazione del Libro Bianco, marzo 1990¹². Non mancano nel Rapporto preoccupazioni, come si vedrà innanzi, ma esso è tutto da leggere nella chiave dell'affermazione con cui si apre secondo la quale "i lavori effettuati nel corso degli ultimi mesi sono stati contrassegnati da due caratteristiche: l'irreversibilità e l'anticipazione".

Sull'irreversibilità la Commissione aggiunge alle constatazioni che già sono state fatte anche in sede di Consiglio, alcuni dati importanti: quasi il 60% delle proposte del programma del 1985 è già stato adottato; il

ritmo attuale delle decisioni non è raffrontabile con quello precedente.

L'anticipazione significa innanzitutto accelerazione: che la Commissione ritiene che conseguenza dell'impostazione data al processo di attuazione dell'Atto Unico. Cioè l'impostazione fondata sull'abbinamento, in tutti i casi possibili, dei provvedimenti di reciproco riconoscimento e dei provvedimenti di armonizzazione.

L'anticipazione significa poi diverso comportamento sia dei soggetti economici sia dei governi: gli uni e gli altri intenzionati a cogliere meglio e tempestivamente le opportunità del mercato unico.

Il Rapporto esprime tuttavia preoccupazioni e forti avvertenze. Per esempio, è forte l'"appello solenne" della Commissione al Consiglio europeo per la realizzazione dello "spazio senza frontiere". Ancora, la Commissione può ben dire di aver rispettato tutti i suoi impegni sì da essere entrata nella fase della gestione delle direttive, ma contemporaneamente segnala che l'accelerazione non c'è nè si può perseguire "quando le problematiche esaminate richiedano l'unanimità", sia che questa derivi dalle norme sia che derivi invece dal rifiuto del Consiglio ad attivare i principi dell'Atto Unico sulla delega delle competenze alla Commissione. Insomma il Rappor-

to riconduce ai temi della dinamica e della meccanica istituzionale.

8. Fra i risultati positivi che già possono essere colti lungo il percorso di avvicinamento al mercato unico la Commissione nel citato Rapporto del marzo 1990, segnalava la nuova dinamica del commercio intracomunitario: dopo un arretramento continuo tra il 1973 e il 1985 esso è risalito nel 1988 al livello dell'inizio degli Anni Settanta (62% delle esportazioni degli stati membri). Il che, secondo la Commissione costituisce un'importante inversione di tendenza. Essa "testimonia come meglio non si potrebbe del rilancio dell'integrazione economica della Comunità".

Questa osservazione riporta alla questione delle ragioni storiche dell'Atto Unico ed in particolare del legame con la cosiddetta Strategic Trade Policy (STRAP). Tema che è stato oggetto di indagini e discussioni nell'ambito degli studiosi di politica economica.

Per far fronte ai problemi di inflazione e di disoccupazione nell'Europa dei primi anni Ottanta si andò affermando la convinzione che, data la rigidità dei mercati del lavoro, non vi fosse spazio per politiche d'espansione. Di conseguenza, dovendosi seguire politiche mone-

tarie restrittive anche al fine della difesa delle valute, parve opportuno che le autorità monetarie nazionali perdessero parte della loro indipendenza attraverso la creazione dello SME e la leadership sostanziale della Bundesbank. Si venne così a costituire, nella forma di un tipico "institutional arrangement", un sistema di sovra-nazionale che "over-represented the interests of financial capital and monetary authorities, institutionalized a deflationary bias in the conduct of policy and influenced the choice of specific policy instruments". Si verificò quindi un certo passaggio di poteri decisionali dai governi ad un "club monetario" sopranazionale; il che venne ad aumentare l'inerzia istituzionale a livello comunitario.

Per forzare la situazione (che molti riportarono all'"euro-sclerosis") i business leaders scavalcarono i governi nazionali e fecero dirette pressioni sulla Commissione per spingere soluzioni alternative.

La prospettiva di un mercato sempre più integrato non soltanto veniva a migliorare le prospettive a medio-termine dell'industria europea ma forniva "a new sense of direction for the European institutions and bureaucracy". Di qui l'alleanza fra il mondo dell'industria e il mondo di Bruxelles.

L'Atto Unico "has strengthened the role of the Commission as a regulatory agency and has given greater decision making powers within the Council to government authorities in the more industrialized countries (W. Germany, United Kingdom, France, Italy) that have vested interests in the promotion of STRAP". In sostanza ciò avrebbe fatto emergere un complesso apparato istituzionale che, mirato su relazioni più strette fra Commissione, principali rappresentanti degli interessi economici e autorità governative dei paesi maggiori, farebbe pensare ad un altro "institutional arrangement" da denominare euro-corporatism. E' questa la ricostruzione fatta da Louka T. Katseli¹³.

Un siffatto tipo di ricostruzioni comportano un altro grado di semplificazione. Scompare del tutto dalla storia così ricostruita la grande battaglia condotta nel Parlamento Europeo da Altiero Spinelli e che in quella sede si concluse con il successo dell'approvazione del Progetto di Trattato per l'Unione europea. L'Atto Unico non può più essere considerato il frutto minore e la risposta provvisoria dell'"altra" Europa (quella governativa) alla richiesta perentoria che il Parlamento Europeo, ormai eletto a suffragio diretto, poneva alla Comunità. Dunque, non raccomanderei questa ricostruzione co-

me pienamente attendibile sul piano storico.

Però essa può valere come utile esercitazione per contribuire ad identificare l'evolversi degli intrecci fra interessi, forze sociali e istituzioni che determinano in questi anni la "costituzione materiale" dell'ordinamento comunitario.

In questo senso, la ricostruzione è invece attendibile.

L'assetto degli interessi e l'institutional arrangement che l'accompagna sembra destinata a permanere nei prossimi anni.

Certo, non si hanno al momento elementi di fatto per dire che in quell'assetto riesca a rientrare l'organizzazione del lavoro (forse attraverso l'espansione del modello corporatista tedesco?). Poichè tuttavia in questo modo il corporatismo a livello europeo rimane monco sono da ritenere probabili tensioni e riaggiustamenti. Non tali, tuttavia, da modificare profondamente i punti di forza dell'institutional arrangement.

Nè sembra che i mercati dell'Europa orientale possano creare nei prossimi anni, vantaggi alternativi a quelli del grande mercato integrato della CEE. Anche per questo la coalizione di interessi che si è disegnata potrebbe rimanere ben salda.

9. Modello rivisitato, sussidiarietà come principio di spinta dello sviluppo comunitario, fase protratta di institutional arrangements: in questo quadro di prospettive occorre individuare i nodi istituzionali più rilevanti che vanno sciolti nel medio termine.

TRE, fra tutti, sembrano particolarmente significativi: i soggetti nazionali della politica di bilancio nel caso di unione economica e monetaria; la fisionomia dell'Esecutivo a livello europeo, la rappresentanza istituzionale delle regioni.

Devo dare qualche spiegazione, sul piano metodologico, a proposito di questa scelta. Innanzitutto non sarebbe possibile fare un'ampia ricognizione dei problemi istituzionali che sono sul tavolo delle due conferenze intergovernative che iniziano nel dicembre 1990. Certo, potrebbe anche essere utile una tale ampia rassegna per valutare se le "riforme" del Trattato di Roma di cui si va a discutere siano state veramente approfondite e preparate da un dibattito istituzionale adeguato. L'impressione è che il dibattito sia stato abbastanza povero, forse ne presupposto - tutto sommato assai ampiamente condiviso nell'ambito dei Governi - che questa volta si debba soltanto ampliare il campo delle competenze della cooperazione politica intergovernativa senza significa-

tive modificazioni istituzionali. In ogni caso, sembra a questo punto più proficuo andare su temi emblematici, e quelli prescelti, come conto di dimostrare, lo sono.

10. Per il primo tema occorre prendere le mosse, naturalmente, dal Rapporto Delors.

Di solida struttura intellettuale, come è stato notato da molti, il rapporto ha posto sul tavolo le questioni di maggior peso. Innanzitutto la premessa: "l'unione economica e monetaria ha implicazioni che vanno molto al di là del programma del mercato unico". E' un'affermazione che nel Rapporto viene sottolineata anche graficamente attraverso l'uso del corsivo. E poi, ricordato che "la Comunità continuerà ad essere composta di singole nazioni, con diverse caratteristiche economiche, sociali, culturali e politiche" sicchè "l'esistenza e la salvaguardia di tale pluralità implica che gli Stati membri conservino un certo grado di autonomia nelle decisioni di natura economica", si afferma "la necessità di un trasferimento di poteri decisionali degli Stati membri alla Comunità nel suo insieme". In particolare, appunto, nei settori della politica monetaria e della gestione macroeconomica.

Quanto al problema di equilibrare i poteri comunitari e

nazionali il Rapporto dà il suo forte contributo al principio di sussidiarietà "secondo il quale le funzioni di governo di livello più elevato dovrebbero essere il più limitate possibile e sussidiarie di quelle di livello più basso". Di qui un'attribuzione di competenze alla Comunità "circostritta specificamente a quei settori nei quali fosse necessaria un'attività decisionale collettiva".

Oui lascio da parte le proposte del Rapporto per quel che riguarda i problemi specifici, e principali, dello stesso cioè l'unione monetaria. Vengo al tema connesso del coordinamento della politica macro-economica dei paesi membri.

Il ruolo della Comunità nella politica economica dovrebbe tradursi in un coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, fermo rimanendo che agli Stati membri spetterebbero le "decisioni sulle grandi linee delle politiche pubbliche - in settori quali la sicurezza interna ed esterna, la giustizia, la sicurezza sociale, l'istruzione - e quindi sul livello e sulla composizione della spesa pubblica, nonché molti provvedimenti relativi alle entrate dello Stato". Ma non si tratta di un coordinamento di buona volontà: "in materia di bilancio - dice il Rapporto - sono necessarie norme vincolanti

che in primo luogo impongano efficaci limiti massimi ai disavanzi di bilancio dei singoli Stati membri della Comunità, ancorchè nella determinazione di detti limiti si potrebbe prendere in considerazione la situazione di ciascun paese membro; che, in secondo luogo, escludano l'accesso al credito diretto della banca centrale e ad altre forme di finanziamento monetario, pur consentendo le operazioni di mercato aperto su titoli di Stato; che, in terzo luogo, limitino il ricorso all'indebitamento esterno in moneta non comunitaria".

Si aggiunge poi che parrebbe necessario sviluppare tanto procedure quanto regole vincolanti in materia di politica di bilancio, che prevedano rispettivamente: - un tetto effettivo ai disavanzi di bilancio dei singoli Stati membri (oltrechè le altre norme già ricordate); - la definizione dell'orientamento generale della politica di bilancio a medio termine, inclusi l'entità e il finanziamento del saldo di bilancio aggregato, comprendente sia i saldi nazionali sia il saldo comunitario.

In questi suggerimenti non è chiaro quale organo della Comunità debba prendere queste decisioni e in qual misura, eventualmente, tali indicazioni normative debbano essere recepite nello stesso Trattato.

Si può facilmente concedere che un Comitato composto di

Governatori delle banche centrali non poteva entrare in merito. Si può ancora supporre che nella premessa contenuta fra le considerazioni generali, dove si afferma che "non sarebbe possibile sequire in maniera pura e semplice l'esempio degli Stati federali esistenti", non si esclude affatto che, sia pure con "una impostazione innovativa ed unica", si debba sequire il modello federale, dando così per implicito che un ruolo decisionale pieno debba spettare al Parlamento Europeo.

Dal Rapporto Delors passiamo all'ultimo documento preparato dalla Commissione Europea nell'agosto 1990 come documento per la Conferenza intergovernativa che inizia in dicembre.

Viene confermata l'idea che alcune norme relative ai disavanzi di bilancio debbano trovare sede nel Trattato. Si tratta innanzitutto del principio che i disavanzi debbano essere evitati e poi di due divieti più specifici: uno riguardante il finanziamento monetario del disavanzo e l'altro riguardante il c.d. "balling out", cioè il divieto che da parte della Comunità ci sia una garanzia d'intervento d'ultima istanza.

Dunque, prende ulteriormente corpo l'idea di costituzionalismo monetario e fiscale a livello comunitario, ma

questo è fatto non di norme positive ma di regole che pongono limiti, soglie da non superare. Non viene quasi toccato il tema delle sanzioni che dovrebbe presiedere al rispetto dei divieti, ma il discorso rimane inevitabilmente aperto.

Sul piano delle politiche attive si immaginano due strumenti di politica economica: un sistema di orientamenti pluriennali di politica economica formalmente approvati dal Consiglio Europeo; un meccanismo di sostegno finanziario specifico che verrebbe messo in opera in caso di difficoltà economiche gravi o quando la convergenza economica comunque richiede uno sforzo particolare della Comunità parallelamente alle strategie nazionali di aggiustamento.

Si tratta di strumenti di coordinamento delle politiche economiche che riecheggiano e in qualche modo danno ulteriore sostanza alle esperienze della cooperazione economica già sperimentate in sede internazionale, ed in particolare nel Fondo Monetario Internazionale. Se ne raccoglie anche il gergo quando si dice che tali strumenti opereranno "in un'ottica di condizionalità positiva".

In questa stessa logica il documento raccoglie e rilancia l'idea di un rafforzamento della "sorveglianza mul-

tilaterale". E' questo il meccanismo di chiusura che dovrebbe rendere il sistema più cogente ed effettivo. Un dispositivo di sorveglianza multilaterale che copre tutti gli aspetti rilevanti delle politiche economiche è già stato adottato con la decisione 90/141 CEE. Esso va tuttavia meglio focalizzato sull'evoluzione delle politiche di bilancio.

"I paesi dove la convergenza economica è in pericolo sarebbero incitati a presentare strategie a medio termine (concernenti anche il loro bilancio) destinate a ridurre gli squilibri a livelli compatibili con la loro partecipazione alle ulteriori fasi del processo di unione"¹⁴.

Due le osservazioni da fare. Uno: rimangono insuperate le difficoltà di "costituzionalizzare" le regole di bilancio; due, il meccanismo di sorveglianza multilaterale comporta, per essere efficace, un alto grado di omogeneità istituzionale nei paesi membri.

Un costituzionalismo fiscale (il termine fiscale va riferito, nel senso della lingua inglese ad entrate ed uscite dello Stato) fatto di divieti è, forse, l'unico possibile. Ed è importante che i divieti indicati presuppongano comunque l'effettività di un più stringente ordinamento comunitario (di tipo para-federale quale è connaturale ad una forte unione monetaria. Il vero ri-

schio di tale costituzionalismo sta nel riaccreditare la centralità e la supposta quasi "onnipotenza" della politica monetaria.

Il meccanismo di sorveglianza può essere, allora, mezzo di riequilibrio di una possibile canonizzazione istituzionale della logica del "club monetario"?

Qui sorge il problema dell'omogeneità istituzionale cui ho fatto cenno. Dice il documento della Commissione Europea: "l'efficacia di questa sorveglianza multilaterale riposa principalmente sull'esercizio di pressioni informali fra organi a pari livello e sul grado di trasparenza raggiunto". L'affermazione dice più di quel che sembra: essa stessa pone il problema dell'omogeneità.

Problema che diviene chiaro nella sua portata quando si faccia riferimento alla ripartizione fra governi e parlamenti del "potere della borsa".

Di chi è il bilancio? E' questo l'interrogativo, mai meramente teorico, che ci si pone spesso nell'analizzare le istituzioni e le politiche di bilancio dei vari paesi.

Ora è chiaro che un meccanismo di sorveglianza multilaterale, non immediatamente ridotto a esercitazioni da ufficio studi, ha senso se in tutti i paesi membri il bilancio è del Governo. Ha minor senso se il bilancio è

insieme del Governo e del Parlamento. In questo caso, infatti, diviene pressochè impossibile esercitare pressioni e interazioni fra organi di pari livello.

11. Dunque, non sono di poco conto le implicazioni del passaggio efficace all'unione economica e monetaria. Ed è certamente singolare che se ne discuta poco.

Aveva ragione Guido Carli, allora non ancora Ministro del Tesoro, a porsi al riguardo due domande retoriche: "Che cosa dire dell'attribuzione alla Comunità del potere di imporre vincoli ai bilanci nazionali, quando titolare di questo potere sarebbe un organo della Comunità stessa e cioè il Consiglio dei Ministri? Non sarebbe questo un espediente con il quale si trasferirebbe surrettiziamente all'Esecutivo una prerogativa che nelle democrazie parlamentari è propria del Parlamento?"¹⁵. Paradossalmente, l'opposizione della Signora Thatcher all'Unione Economica e Monetaria sembra aver funzionato come un alibi per il mancato avvio di questo dibattito istituzionale.

Porre in evidenza la portata istituzionale, anche e soprattutto al livello di istituzioni dei paesi membri, di alcuni possibili e prossimi sviluppi dell'ordinamento comunitario non significa, naturalmente, porsi in posi-

zione critica. Al contrario. Significa cogliere la serie delle inevitabili conseguenze sul piano degli ulteriori aggiustamenti istituzionali.

Anche per questa strada si giunge, in realtà, alla questione cruciale del "deficit democratico" della CEE.

Certo, risolvere la questione decisiva delle regole esterne della politica di bilancio, attraverso una sorta di espropriazione dei parlamenti nazionali (certo, detentori in misura diversa del "potere della borsa": il più espropriato sarebbe forse quello italiano) e una espropriazione d'anticipo di quello europeo (ove ad esso nessun potere si pensasse di attribuire in materia di politica di bilancio) è, credo, soluzione non attribuibile al Rapporto Delors nè alle elaborazioni della Commissione. Rimane che il coordinamento delle politiche di bilancio è un nodo fondamentale. Sul piano del funzionamento delle istituzioni della democrazia. La tradizionale dialettica Governo-Parlamento a livello nazionale si amplia e si complica. Ne va dunque ridisegnata l'architettura in modo da rinnovare, ma non cancellare, i tratti fondamentali della democrazia parlamentare.

12. Affrontare compiutamente il tema del "deficit democratico" significa aprire il dossier dell'unione politica, magari rivisitando il Progetto approvato dal Parlamento

Europeo nel 1984.

Secondo il metodo del sondaggio per problemi fin qui seguito, credo utile limitarmi a segnalare, come innanzi accennato, alcune questioni: per esempio, i punti deboli del modo con cui, da una parte, si pone il problema dell'esecutivo e, dall'altra si affronta il discorso della possibile Camera alta dello stesso Parlamento, nell'ipotizzare la trasformazione del Parlamento Europeo in un organo compiutamente legislativo.

Affrontiamo il problema dell'Esecutivo.

A tal fine è innanzitutto utile una digressione sugli scenari politico-istituzionali. Si può ritenere che essi si riducano a due.

Il primo: l'Europa comunitaria, raggiunta la pienezza dell'unione doganale e del mercato unico, si limita alla costruzione dell'unione monetaria e in via complementare incrementa l'area della cooperazione intergovernativa ma - lasciando tempo al tempo - non fa passi istituzionali significativi o decisivi verso l'unione politica.

Il secondo: l'Europa approfittando del carattere stringente dell'unione monetaria, compie passi decisivi verso meccanismi di integrazione politica forte e irreversibile, sì da poter parlare propriamente di unione, pur restando comunque la scontata diversità di ogni possibile futuro

sistema istituzionale europeo dai modelli federali storici. Entro il primo scenario l'Esecutivo rimarrebbe ampiamente disarticolato, data la ripartizione attuale della funzione esecutiva fra Commissione, Consiglio dei Ministri e Consiglio Europeo. Salve naturalmente la razionalizzazione degli apparati di supporto che fanno capo ai due Consigli e una maggior partecipazione del Parlamento ai processi di law-making.

Entro il secondo scenario, l'unico proprio per risolvere il problema del "deficit democratico", la costituzione di un Esecutivo di più sicura fisionomia e di maggiore responsabilità diviene il primo obiettivo istituzionale. Diciamo, anzi, che solo un Esecutivo forte e ben definito può essere responsabile di fronte ad un rafforzamento Parlamento Europeo.

13. A riguardo dell'Esecutivo si può ben partire dall'affermazione, che si sente spesso ripetere, che il Consiglio dei Ministri è il Senato in nuce (Senato degli stati o Senato dei governi). Appare a molti ragionevole che l'organo attualmente titolare del potere deliberativo si trasformi in uno degli organi fra cui ripartire la funzione legislativa.

Ha però senso parlare, in prospettiva, del Consiglio come organo meramente o prevalentemente legislativo?

Non credo: è ciò sia che si parta dalla realtà attuale sia che se ne prescinda per una ricostruzione più libera del sistema istituzionale europeo.

Se si parte dalla realtà attuale non sembra convincente cogliere le caratteristiche qualificanti del Consiglio dei Ministri nel suo potere deliberativo. In verità, esso sembra piuttosto detenere la titolarità delle componenti più significative ed essenziali della funzione esecutiva. Alla quale, vale ricordare, è sempre appartenuto un potere normativo e ancor più, storicamente, nella fase costitutiva degli ordinamenti. Del resto, l'art. 145 del Trattato di Roma sembra chiaro nell'attribuire al Consiglio una funzione esecutiva forte (indirizzo politico e potere di direzione del processo d'integrazione). Forte ma non esclusiva in quanto è poi la Commissione l'organo titolare sia dei poteri d'iniziativa e proposta sia di quelli dell'attuazione e/o di sorveglianza sull'attuazione di atti normativi e di politiche comunitarie.

In prospettiva, l'attuale ripartizione della funzione esecutiva non perde di senso. La complessità della costruzione europea, anche se andrà assumendo caratteri-

stiche federali, suggerisce di no.

Sembra da ridimensionare il potere deliberativo del Consiglio, ad esso attribuendo il potere d'autorizzare la Commissione ad introdurre al Parlamento le proposte legislative e il potere di veto nei confronti delle leggi deliberate dal Parlamento.

Inoltre, potrebbe rimanere attribuito al Consiglio un potere normativo d'urgenza con deliberazioni da sottoporre a ratifica del Parlamento.

Alla Commissione spetterebbe promuovere l'iniziativa legislativa con un'esclusiva del potere di proposta.

Il Consiglio potrebbe essere considerato dunque, per intenderci, una "presidenza collegiale" dell'Unione con alcune attribuzioni tipiche del sistema presidenziale: organo dunque politico per eccellenza e non camere alta. Naturalmente ciò dicendo si pone il problema dei rapporti fra il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Europeo, così come è stato istituzionalizzato dall'Atto Unito.

Già da tempo cioè fin dal vertice di Parigi del 1974 (quando i capi di stato e di governo decisero di vedersi almeno due volte all'anno), il problema è avvertito: da allora, infatti, il Consiglio dei Ministri ha visto ridotta, ad opera del Consiglio Europeo, la sua qualità di centro decisionale della Comunità.

Nella logica della "presidenza collegiale" cui ho accennato è da ritenere possibile e matura una riunificazione dei due Consigli anche attraverso una sua opportuna articolazione interna che preveda, ad esempio, un ruolo particolare del Presidente pro-tempore e la configurazione di due o tre comitati di ministri con competenza definita. In tal modo potrebbe essere evitata la logica della ripartizione di aree e competenze politico-amministrative, oggi prefigurata attraverso un Consiglio Europeo sostanzialmente extra-ordinem, che viene a sovraintendere, da una parte, al sistema di comunità economica e, dall'altra, ad un sistema di unione intergovernativa della sicurezza e della politica estera.

14. Se dunque il Senato non può essere degli Stati (o, più esattamente, dei Governi) c'è bisogno di un Senato e come esso dovrà essere composto?

Prescindiamo completamente, a questo punto, dalla realtà attuale dell'ordinamento comunitario per una più libera ricognizione delle esigenze istituzionali che nascono dai fenomeni politici e sociali europei.

Come ho innanzi ricordato, c'è una questione ormai aperta attraverso l'Europa: quella, vivacemente percepita all'Est. Ma ugualmente sentita in gran parte dell'Europa

Occidentale delle identità regionali ed etniche. Questione che la migrazione in atto verso l'Europa ricca dai paesi del Terzo Mondo verrà inevitabilmente ad accentuare.

Il fenomeno porta a ritenere che vada urgentemente valorizzato in tutta l'Europa il livello di governo regionale. Di qui l'esigenza di dare adeguata rappresentanza a questo livello di governo nell'ordinamento europeo.

La seconda camera del Parlamento Europeo potrebbe essere, dunque, il Senato delle Regioni.

In un Parlamento, al quale cui fosse attribuita pienamente la funzione legislativa secondo il modello di competenze e la logica di funzione indicati nel Progetto di Trattato del 1984, ben sembra ipotizzabile una seconda camera di questo tipo. Nell'esperienza costituzionale europea l'esempio sperimentato di camera delle regioni è dato dal Bundesrat in Germania. Alcuni tratti dell'esperimento tedesco potrebbero essere ripresi in sede europea: la nomina di secondo grado (non tuttavia da parte dei governi regionali ma da parte dei consigli o parlamenti regionali); l'individuazione delle leggi bicamerali per le quali cioè c'è bisogno dell'approvazione delle due camere; la determinazione degli altri poteri d'intervento o controllo nonché dei meccanismi di compo-

zione dei conflitti.

C'è da dire che l'esigenza di una maggiore rappresentanza delle regioni è stata avvertita dal Parlamento Europeo nella risoluzione approvata nel luglio scorso in tema di riforma istituzionale.

Si legge, infatti, nella risoluzione che "adequata rilevanza dovrà essere riservata al ruolo delle regioni sia nel momento della formulazione delle leggi dell'Unione sia nel momento dell'esecuzione di dette leggi, attraverso l'attribuzione di poteri consultivi al Comitato delle collettività locali e regionali e nel rispetto delle strutture costituzionali di ciascuno stato".

Certo, non può non essere raccolto l'invito alla cautela contenuto in quest'ultimo richiamo alle realtà costituzionali, tanto diverse, degli stati membri. Perciò occorre in ogni caso configurare un assetto transitorio della camera delle regioni. Ma credo che occorrerà ugualmente fare il passaggio da un organo consultivo a un organo parlamentare pieno, sia pure nella logica di un bicameralismo non paritario. E' un passaggio importante dettato insieme dalla prudenza e dalla lungimiranza.

