

Dalla Comunità all'Unione Europea

a cura di
Fulvio Attinà e Dario Velo



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE



Dalla Comunità all'Unione Europea

a cura di
Fulvio Attinà e Dario Velo



Cacucci Editore - Bari



PROPRIETÀ RISERVATA



© 1994 Cacucci Editore - Bari
Ai sensi della legge sui diritti d'autore e del codice civile.
È vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso
con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, per mezzo di
fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

INDICE

FULVIO ATTINÀ - DARIO VELO Presentazione	pag. 9
DOMENICO RICCIOLI Il principio di sussidiarietà: spunti per un'analisi	» 13
JEAN-CLAUDE GAUTRON La cittadinanza europea	» 35
FULVIO ATTINÀ Democrazia, elezioni e partiti nell'Unione Europea	» 49
UGO VILLANI L'adozione di atti comunitari con la procedura di "code- cisione"	» 81
SERGIO PISTONE Quale procedura per la revisione delle istituzioni comu- nitarie?	» 101
BRIAN BERCUSSON La nuova politica sociale	» 115
BRUNO CARUSO Processi reali e processi mentali nella costruzione del- l'Europa sociale: il caso della contrattazione collettiva	» 135
GIULIO QUERINI Imprese e mercato nella politica ambientale europea	» 173

CARLO SECCHI	
Politica monetaria e unificazione politica	pag. 187
GIAN PIERO ORSELLO	
Il Parlamento Europeo e l'attuazione progressiva dell'Unione	» 201
STEFANIA PANEBIANCO	
I cittadini e lo sviluppo politico dell'Unione	» 211
CONSTANTINE STEPHANOU	
L'emergenza di uno spazio pubblico europeo	» 231
ESTHER BARBÉ	
Politica estera comune e politiche estere nazionali: il caso spagnolo	» 239

GLI AUTORI

- FULVIO ATTINÀ, professore di Relazioni Internazionali, Università di Catania
- ESTHER BARBÉ, professore di Relazioni Internazionali, Università Autonoma di Barcellona
- BRIAN BERCUSSON, professore di Diritto Sociale Europeo, Istituto Universitario Europeo di Firenze
- BRUNO CARUSO, professore di Diritto del Lavoro, Università di Catania e JEAN MONNET FELLOW, Istituto Universitario Europeo, Firenze
- JEAN-CLAUDE GAUTRON, professore di Diritto della Comunità Europea, Università di Bordeaux I
- GIAN PIERO ORSELLO, professore di Storia dell'Integrazione Europea, Luiss, Roma
- STEFANIA PANEBIANCO, dottore di Scienze Politiche, Università di Catania
- SERGIO PISTONE, professore di Storia dell'Integrazione Europea, Università di Torino
- GIULIO QUERINI, professore di Economia e Politica dell'Ambiente, Università "La Sapienza" di Roma
- DOMENICO RICCIOLI, professore di Diritto Internazionale, Università di Catania
- CARLO SECCHI, professore di Economia della Comunità Europea, Università Bocconi di Milano
- CONSTANTINE STEPHANOU, professore Jean Monnet di Diritto della Comunità Europea, Università Panteion, Atene
- DARIO VELO, presidente dell'AUSE, professore di Economia Aziendale, Università di Pavia
- UGO VILLANI, professore di Diritto Internazionale, Università di Bari

FULVIO ATTINÀ e DARIO VELO

Presentazione

L'evoluzione, lenta ma complessivamente positiva, che l'integrazione europea ha avuto nel corso degli ultimi quarant'anni è oggi posta a confronto con l'emergenza di un nuovo quadro storico continentale e mondiale rispetto al quale lo stesso sistema istituzionale comunitario è apparso sempre meno adeguato.

L'improvviso venir meno dello scenario politico dominato dalla competizione bipolare ha aperto la strada all'erompere di tensioni centrifughe che, generalizzandosi potrebbero assumere l'aspetto di una anarchia planetaria armata.

La dimensione ormai assunta da problemi come quelli degli squilibri economici crescenti, dell'esplosione demografica, delle sempre più gravi minacce ambientali, della ormai certa proliferazione nucleare, manifesta peraltro la permanente validità dei principi richiamati già nel lontano 1951 dal preambolo del Trattato istitutivo della prima Comunità europea, secondo cui "la pace mondiale può essere difesa soltanto con sforzi creatori adeguati ai pericoli che la minacciano". Se, oggi come allora, "il contributo che un'Europa organizzata e viva può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche", la crisi del sistema monetario europeo, sul terreno economico, e le vicende del conflitto tra i popoli della ex-Jugoslavia, sul terreno politico, hanno provato in modo inoppugnabile l'incapacità delle attuali istituzioni europee di rispondere con efficaci iniziative alle sfide derivanti dalla nuova situazione storica.

Ciò, mentre è più avvertita che mai nella presente congiuntura l'esigenza di una reale corresponsabilità di indirizzi politici e di

direttive di governo per ovviare alle perdite di competitività registrate dalle produzioni comunitarie sul terreno internazionale, fronteggiando le sfide tecnologiche e commerciali e arginando la crescente disoccupazione, e mentre le circostanze richiedono una politica estera, della sicurezza e della difesa comune, che doti l'Unione europea di reali strumenti di governo, ponendola in condizione di operare in Europa e nel mondo secondo linee democraticamente elaborate e discusse, con conseguenti azioni coerenti.

Se all'interno della attuale Comunità, solo uno sforzo comune può consentire ai nostri Paesi di superare la crisi che in tutte le economie mature travaglia il sistema produttivo tradizionale, aprendo la via a uno sviluppo qualitativamente diverso, in cui la stessa occupazione sia sempre più legata a una evoluzione qualitativa della domanda di consumi e di conoscenze, il sistema federale appare più che mai strumento indispensabile per fronteggiare e risolvere pacificamente l'esplosione dei nazionalismi nell'Europa orientale e balcanica.

La trasformazione della Comunità europea in una federazione garantita da un patto costituzionale elaborato con metodo democratico appare come il primo obiettivo — il cui conseguimento è insieme necessario e possibile — per fronteggiare la crisi della democrazia e dell'ordine internazionale.

Si tratta in sostanza di attribuire all'Esecutivo europeo — l'attuale Commissione — poteri di governo limitati, ma reali, nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa, nonché della politica economica e monetaria e della tutela dei diritti dell'uomo, attribuendo al tempo stesso al Parlamento europeo un ruolo di codecisione legislativa e costituente.

La costruzione di una federazione europea deve investire tutti i livelli di una struttura istituzionale democratica; ad ognuno di essi — quartiere, città, collettività regionali, nazionali, sovranazionali — deve essere riconosciuta l'autonomia necessaria all'esercizio dei compiti che gli competono e che trovano nel suo ambito le condizioni migliori per un loro corretto assolvimento, senza pregiudizio dei vincoli di solidarietà economico-finanziaria tra tutte le componenti; a ciascun livello devono corrispondere istituzioni capaci di garantire il massimo di efficienza e di tra-

sparenza democratica delle decisioni e l'istituzione a livello superiore deve intervenire ogni qual volta la sua azione risulti necessaria e più efficace di quella delle altre istituzioni prese singolarmente.

L'unione europea va considerata un vincolo costituzionale irreversibile, per i popoli non meno che per gli Stati membri, dovendosi respingere il ricorso anarchico al principio dell'autodeterminazione, incompatibile per sua natura con la progressiva fondazione di una vera e propria democrazia internazionale.

Occorre pertanto operare attivamente per impegnare tutte le forze culturali a promuovere senza ulteriori indugi una riforma delle istituzioni europee capace di realizzare un'effettiva federazione, essendo ormai manifesto che la sola unione monetaria, certamente indispensabile, non potrebbe costituire, allo stato attuale, l'elemento propulsivo di tale evoluzione. È necessario un progetto di più ampio respiro, capace di suscitare intorno a obiettivi di lungo periodo un rinnovato consenso sociale.

Nelle presenti circostanze storiche una iniziativa di questa natura deve essere assunta muovendo dalla riconsiderazione istituzionale già prevista dal Trattato di Maastricht ad opera di un gruppo di paesi a ciò disponibili, e l'Italia non può che essere tra questi. Questo volume raccoglie, infatti, una serie di saggi che rappresentano il contributo attuale del mondo scientifico italiano all'approfondimento del momento di passaggio dell'esperienza politica europea che stiamo vivendo. L'occasione che ha dato vita al volume è stato un appuntamento scientifico: il convegno annuale — tenuto a Catania l'8 e 9 ottobre 1993 — dell'Associazione Universitaria Studi Europei. Le analisi si sono appuntate sui progressi e le svolte, sui nodi e le opportunità del processo di costruzione federale europea. Con il linguaggio dei sistemi elettronici, si può dire che tutte le parti del sistema sono state prese in considerazione: sia l'*hardware* — cioè le istituzioni, specialmente il Parlamento — sia il *software* — cioè le procedure decisionali e i "programmi" che guidano le procedure, ad esempio il "programma sussidiarietà" e il "programma cittadinanza" — sia gli *outputs* — cioè le politiche, ad esempio quella sociale, quella monetaria e quella ambientale — sia, infine, i soggetti del sistema — cioè i cittadini europei e i loro rappresentanti e governanti.

Il principio di sussidiarietà: spunti per un'analisi

1. - Fra le tante novità che sono presenti nel Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (ed entrato in vigore il 1° novembre 1993), una in particolare ha destato e continua a destare ampi dibattiti: l'introduzione del c.d. principio di sussidiarietà¹. I motivi di interesse sono evidenti poi-

¹ Si forniscono di seguito, senza presunzione di completezza, alcune indicazioni bibliografiche sull'argomento: Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 7 ss.; Cass, *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1107 ss.; Constantinesco, *Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne?*, in *Mélanges à Jean Boulois*, Parigi 1991, p. 35 ss.; Id., *La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 237 ss.; Emiliou, *Subsidiarity: An Effective Barrier against "the Enterprises of Ambition"?*, in *European Law Review*, 1992, p. 383 ss.; Faber, *Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, p. 1126 ss.; Hailbronner, *Legal-institutional Reforms in the EEC. What can we learn from Federalism Theory and Practice?*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 253 ss.; Jacqué, *Centralisation et décentralisation dans le projets d'Union européenne*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 237 ss.; Jacqué-Weiler, *On the Road to European Union — A new judicial Architecture: an Agenda for the Intergovernmental Conference*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 185 ss.; Kaptein, *Community Law and the Principle of Subsidiarity*, in *Revue des affaires européennes*, 1991, p. 26 ss.; Lang, *The Development of European Community Constitutional Law*, in *International Lawyer*, 1991, p. 455 ss.; Maillet, *Le double visage de Maastricht: achèvement et nouvel départ*, in *Revue du marché commun*, 1992, p. 209

ché il detto principio costituisce un criterio idoneo a determinare il riparto di competenze fra enti diversi ed il dibattito cui si accennava si è alimentato sia in relazione al versante e alla valenza politica del detto principio, sia con riguardo all'aspetto più strettamente giuridico della questione. In ordine al primo profilo si sottolinea che con la sua introduzione non è più possibile contestare la natura federale (o quasi-federale) della neonata Unione Europea, dato che il detto principio è tipico di quelle forme di stato; quanto al secondo la sua previsione in un trattato istitutivo di un organismo internazionale realizza una fattispecie del tutto nuova poiché ridisegna il quadro delle competenze fra l'ente internazionale e gli Stati componenti.

Un'osservazione — necessariamente rapida — va fatta circa il versante politico della questione. Non v'è dubbio che il TUE rafforza la prospettiva dell'integrazione federale fra gli Stati membri. Ma si tratta di una prospettiva nuova rispetto ai modelli dello stato federale quali oggi conosciuti ed elaborati. Le formule utilizzate a tale riguardo ben rappresentano l'originalità del fenomeno: si parla di integrazione per cerchi concentrici, a geometria variabile, a doppia o tripla velocità e così via. Ma di una prospettiva si tratta, la cui realizzazione è difficile pronosticare nel tempo. Allo stato attuale due sono i punti fermi: in primo luogo l'Unione europea non è un nuovo soggetto di diritto internazionale e il trattato di Maastricht costituisce, per larga parte, un

ss.; Mattera, *Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes*, in *Revue du marché unique européen*, 1991, p. 7 ss.; Petersmann, *Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 15 ss.; Schelter, *La subsidiarité: principe directeur de la future Europe*, in *Revue du marché commun*, 1991, p. 138 ss.; Sidjanski, *Objectif 1993: une communauté fédérale européenne*, in *Revue du marché commun*, 1990, p. 687 ss.; Strozzi, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 59 ss.; Thiery, *Le principe de subsidiarité au parlement européen*, in *Europe en formation*, 1990-91, p. 26 ss.; Toth, *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1079 ss.; Ver Loren van Themaat, *Les défis de Maastricht*, in *Revue du marché commun*, 1992, p. 203 ss.; Weiler, *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 179 ss.

importante accordo modificativo dei trattati istitutivi delle tre Comunità europee, soprattutto del Trattato CEE che muta anche la sua denominazione in Comunità Europea (e vale la pena sottolineare che il principio di sussidiarietà non è stato introdotto negli altri due Trattati); ma la considerazione più rilevante — ed è questo il secondo punto — attiene al ben noto problema del deficit democratico comunitario che non è stato risolto dall'accordo di Maastricht, benché la nuova procedura di codecisione attribuisca maggiore (ma pur sempre modesto) spazio al Parlamento europeo.

2. - Sul versante giuridico, l'introduzione del principio di sussidiarietà può essere considerato un aspetto quasi rivoluzionario della teoria dell'organizzazione internazionale in generale e dell'assetto del riparto di competenze quale finora si era realizzato nel sistema comunitario che, per generale ammissione, costituisce l'esempio più evoluto di organizzazione internazionale. Com'è noto, gli organismi internazionali agiscono sulla base di competenze di attribuzione, ossia le competenze di questi enti non sono assolute ma sono quelle enumerate nel trattato istitutivo dell'ente e ricavabili o direttamente da esso o indirettamente sulla base della teoria dei c.d. poteri impliciti. Anche nel sistema comunitario trova applicazione tale criterio di attribuzione di competenze e la previsione, in via generale ed astratta, di esercitare competenze non indicate dal trattato istitutivo, che risulta dall'art. 235 del trattato CE, deve essere «necessaria per raggiungere... uno degli scopi della Comunità».

Con il principio di sussidiarietà tale meccanismo viene ad essere se non stravolto quanto meno diversamente articolato. Difatti, l'art. 3B, 2 co., del trattato CE novellato, che codifica il detto principio, così prescrive: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

Del principio di sussidiarietà si era cominciato a parlare fin dal 1975, in occasione dell'approvazione del rapporto della Commissione sull'Unione europea (rapporto Tindemans); esso poi aveva trovato esplicita menzione nel preambolo e nell'art. 12.2 del Progetto di trattato sull'Unione europea (progetto Spinelli), approvato dal Parlamento europeo nel febbraio 1984. Questo lungo periodo di gestazione, accompagnato da un notevole sviluppo di approfondimenti scientifici sul tema, si è infine concluso con la codificazione del principio in esame prima ad opera dell'art. 130 R, n. 4 dell'Atto unico del 1986, limitatamente al settore della tutela ambientale e successivamente, con una valenza di carattere generale, ad opera dell'art. 3B del TUE, più sopra ricordato.

L'articolo ora indicato e la previsione in esso del principio di sussidiarietà pongono non pochi problemi sia di carattere esegetico che di applicazione materiale. Ad alcuni di essi le presenti note sono dedicate e non per fornire soluzioni decisive ma al più modesto scopo di individuarne la problematicità.

3. - Il primo punto che si vuole prendere in considerazione è quello del significato dell'introduzione nel sistema comunitario del principio di sussidiarietà e ciò non sotto il profilo politico — di cui si è succintamente detto — ma in relazione alla sua collocazione nell'ambito del Trattato di Maastricht ed alla funzione che ad esso si è voluta assegnare. A tal fine è importante notare come il primo riferimento al principio in questione è contenuto all'art. B del Trattato; in tale disposizione vengono indicati, in cinque alinea, gli obiettivi che l'Unione si prefigge e all'ultimo comma dello stesso articolo si precisa che questi «saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del ... trattato, alle condizioni e secondo il ritmo ivi fissati, nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'art. 3B del trattato che istituisce la Comunità Europea».

Il trattato dell'Unione, dunque, ha voluto assegnare al detto principio un ruolo di importanza centrale per la costruzione dell'Unione ed a tal fine lo ha indicato immediatamente a ridosso all'elencazione degli obiettivi che si vogliono perseguire, qualifi-

candolo, al tempo stesso, come uno degli strumenti idonei al conseguimento degli stessi. La sua collocazione in definitiva ne accentua il valore indipendentemente dallo stabilire se il principio in questione sia un elemento di novità del processo di integrazione comunitaria o l'esplicitazione di un principio già da tempo operante sul piano comunitario. Il ruolo che ad esso viene assegnato è nuovo ed è senz'altro centrale sia che si voglia ricostruire la sussidiarietà in chiave di principio chiamato a salvaguardare le sfere di competenza statali, o infrastatali, sia che si intenda attribuire al detto principio il significato di strumento giustificativo di un'ulteriore espansione degli interventi comunitari anche in aree sin qui riservate alle singole sovranità statali e quindi come principio volto a consentire alla Comunità di superare, in presenza di determinati presupposti, la gelosa difesa delle proprie prerogative da parte degli Stati membri.

L'ultima considerazione introduce qualche elemento di riflessione sulla funzione attribuita al principio di sussidiarietà. È difficile stabilire se il principio in questione debba operare come strumento estensivo dei campi di intervento della Comunità o a salvaguardia delle competenze statali. Presumibilmente è nel giusto chi ritiene connaturata al principio l'ambivalenza segnalata². Non vi è dubbio, però, che l'imporsi del principio di sussidiarietà nell'attuale momento appare direttamente collegato alla forte accelerazione subita dal processo di integrazione comunitaria e alla conseguente notevole dilatazione delle competenze comunitarie, l'una e l'altra non di rado avvenute al di fuori o al di là del disegno istituzionale originario. Nel sistema delineato nel Trattato istitutivo manca una definizione chiara della ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri e dei limiti del processo di integrazione. Nella realtà, il sistema delineato si è venuto alterato — non in senso peggiorativo, ma nel senso di una evoluzione spesso avvenuta al di fuori degli schemi previsti.

Questa evoluzione si è realizzata, come noto, per il concorrere di diversi fattori: in primo luogo l'attivismo delle istituzioni comunitarie che, di fronte ai complessi compiti che sono chiamate

² Cfr. Caretti, *op. cit.*, p. 9 s.

ad affrontare e alle nuove problematiche ad essi relative, tendono a superare determinati limiti formali (competenze di attribuzione) e spesso anche sostanziali nel senso che l'intervento operato va oltre le esigenze connesse alla realizzazione del mercato interno e delle politiche comuni. L'esercizio delle competenze comunitarie si è svolto più che in ossequio al principio di attribuzione, obbedendo ad principio di funzionalità, che legittima la Comunità ad intervenire in tutti quei settori o aspetti che possono ricollegarsi al conseguimento delle finalità assegnate. In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha incoraggiato in molti casi tale tendenza e anzi ha spesso aperto la strada a nuove forme di intervento.

Non può, poi, sottovalutarsi l'impatto creato proprio dal trattato di Maastricht, che ha riconosciuto numerose nuove competenze alla Comunità, sia pure in modo non esclusivo, in settori particolarmente delicati e ha notevolmente accresciuto i poteri delle Istituzioni, dando luogo al formarsi di un sistema ampio di competenze concorrenti, caratterizzato per lo più dall'assenza di criteri giuridici formali di ripartizione dei poteri spettanti alla Comunità e agli Stati membri.

In questo quadro, il principio di sussidiarietà è chiamato appunto a svolgere una funzione di «calmiere», un criterio guida per agevolare la ripartizione dei poteri tra Comunità e Stati membri. E di ciò, può essere un segno sia la formulazione rigorosa del principio di sussidiarietà che risponde alle preoccupazioni che sono andate emergendo circa una dilatazione incontrollata delle competenze comunitarie a scapito delle prerogative residue degli Stati membri; ma anche la considerazione che lo stesso Trattato di Maastricht precisa, all'art. A, 2 co., che le decisioni devono essere prese «il più vicino possibile ai cittadini», indicando con ciò una chiara preferenza in ordine al livello nel quale devono essere esercitate le diverse competenze.

Infine, un'altra funzione ancora può essere svolta dal principio di sussidiarietà e non per legittimare l'esercizio di una competenza (concorrente) comunitaria, ma per quanto riguarda il contenuto e l'estensione del suo intervento: l'azione è attribuita alla Comunità, ma la sua gestione, o determinati aspetti della sua

esecuzione, sono affidati agli Stati membri (o agli enti territoriali autonomi). Il principio incide dunque sulla definizione dei poteri di attuazione: non solo per quanto riguarda le modalità di esecuzione della disciplina comunitaria, ma anche per tutti gli aspetti che risultano più efficacemente disciplinati al livello inferiore (statale o regionale)³. Certo, se limitato a tale funzione, il principio di sussidiarietà perderebbe il suo valore specifico, in quanto un certo decentramento opera già a livello comunitario (ad esempio, attraverso lo strumento delle direttive): ma in questo caso il margine di autonomia degli organi interni dipende dallo spazio di manovra consentito loro dall'atto comunitario; a seguito dell'applicazione del principio di sussidiarietà questo spazio invece non potrà essere più discrezionale, ma determinato in funzione delle esigenze che esso pone.

Sembra quindi che la funzione assegnata dal TUE al principio di sussidiarietà si faccia carico di quale sia l'esperienza del detto principio in sistemi caratterizzati da forme di Stato federale. In questi ultimi, come noto, la sussidiarietà è tutta concepita a vantaggio degli enti federati e costituisce un argine alle tendenze centripete dell'ente federale. La lettera del Trattato CE, tuttavia, introduce in questo schema qualche nota di disturbo. Difatti, l'art. 3B, 2 co., — che come detto codifica il principio al di là delle indicazioni sparse anche in altre disposizioni — sembra prospettare una sussidiarietà in senso contrario. La formulazione in negativo del principio solo apparentemente può rappresentare uno scudo per gli Stati membri. Infatti, la valutazione dei criteri che legittimano a livello comunitario l'esercizio dell'azione è attribuita — e in misura ampiamente discrezionale — alle Istituzioni comunitarie (e in prima battuta alla Commissione cui compete il potere di iniziativa).

Proprio al fine di smorzare tali preoccupazioni, la Commissione ha emanato una comunicazione nella quale tenta di conferire

³ Sul punto, si veda: Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 379 ss.

maggior precisione al concetto di sussidiarietà e di eliminare la sua ambiguità, definendo meglio la sua natura, portata e applicazione⁴. Ne risulta un'accezione del principio in chiave riduttiva e restrittiva dell'azione comunitaria, nel senso che le competenze nazionali sono la regola e quelle comunitarie l'eccezione: lungi dunque dal rafforzare queste ultime in via generale, il principio di sussidiarietà dovrebbe consentire di svilupparle solo quando lo impongano esigenze obiettive, alla luce dei criteri di necessità e di proporzionalità dei mezzi di azione ai fini previsti; inoltre dovranno essere svolte principalmente attraverso lo strumento della direttiva e solo a titolo eccezionale potrà farsi ricorso al regolamento, quando imposto da assolute esigenze di uniformità.

4. - Con il principio di sussidiarietà non si realizza un'attribuzione formale di competenze, ma esso legittima — concorrendo le circostanze fissate dall'art. 3B, 2 co. — l'esercizio comunitario della data competenza che resta formalmente assegnata agli Stati membri. Non sembra, infatti, che il principio in esame sia stato concepito per alterare, almeno transitoriamente (salvo che in futuro non si ritenga necessario far rientrare alcune competenze oggi esercitate in via sussidiaria nell'ambito delle c.d. competenze esclusive della Comunità), il quadro formale delle competenze ripartite tra Comunità e Stati membri, ma invece per incidere sul loro esercizio in vista del perseguimento di determinati obiettivi.

Se questa interpretazione è corretta, ciò che si profila all'orizzonte è un sistema di concorrenza generalizzata, nel quale la titolarità formale di determinate competenze non è più garanzia di un loro esercizio «esclusivo»; tale esercizio sarà sempre più destinato a confrontarsi con il possibile intervento, nelle stesse materie, di altri livelli di governo, e ciò non sulla base di formali attribuzioni di competenza, bensì sulla base di un criterio flessibile, che costituisce la vera ragion d'essere del principio di sussidiarietà, chiamato ad operare in presenza di due presupposti (entrambi comportanti valutazioni esclusivamente di merito): na-

⁴ V. la in *Agence Europe* del 30 ottobre 1992.

tura del problema da affrontare e migliore idoneità del livello comunitario, rispetto a quello statale, al raggiungimento di determinati risultati.

Inteso in questo senso, il principio di sussidiarietà rivela tutta la sua carica di novità rispetto agli strumenti messi in campo sin qui dalla Comunità per estendere l'ambito dei propri interventi. Mentre, infatti, questi ultimi (sia che si trattasse di operare in un settore non espressamente compreso tra quelli affidati alla competenza della Comunità, utilizzando il disposto dell'art. 235, sia che si trattasse di dare un contenuto dettagliato, e quindi direttamente applicabile, ad una direttiva) facevano sempre e comunque riferimento ai criteri formali di riparto delle competenze tra Comunità e Stati membri previsti dal trattato, sia pure estensivamente interpretati, ciò che, per definizione, salta con l'introduzione del principio di sussidiarietà è proprio l'esigenza che l'operatività del principio poggi su un criterio di natura formale, essendo viceversa esso legato esclusivamente a valutazioni di merito. Non solo, ma mentre gli strumenti di cui sin qui la Comunità si è avvalsa avevano pur sempre ad oggetto le competenze della Comunità, così come definite dal trattato, in vista di una loro possibile interpretazione estensiva, oggetto di applicazione del principio di sussidiarietà risultano tutte le materie di competenza concorrente; ossia sembrerebbe di capire, in assenza di una loro puntuale elencazione nel TUE, tutte le materie ad oggi rientranti nell'ambito delle competenze statali: un cambio di prospettiva, dunque, di notevole rilievo e che conferma il tasso di novità che l'art. 3B è in grado di introdurre nei futuri sviluppi del sistema comunitario.

5. - L'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà è circoscritto dall'art. 3B, 2 co., ai settori che «non sono di... esclusiva competenza» della Comunità, con la conseguenza che solo le materie di competenza esclusiva sono sottratte all'operatività del detto principio, mentre vi potrebbero rientrare oltre alle materie per le quali è possibile ricostruire una competenza concorrente anche materie che pur riconducibili agli obiettivi del trattato non vengano ascritte — per il tramite degli appositi mec-

canismi — fra le competenze esclusive della Comunità. In altri termini, dato che si è evitata la classica dicotomia fra competenze esclusive e competenze concorrenti, la categoria a cui si riferisce il trattato — competenze non esclusive — è teoricamente più ampia della sola competenza concorrente. Da ciò potrebbe dedursi il venir meno, in termini generali, del principio delle competenze enumerate che qualificherebbe la neonata Unione europea come un ente politico le cui competenze sono tutte quelle riconducibili all'obiettivo fissato nel Trattato, in ordine alle quali il criterio che ne determina l'esercizio è in definitiva proprio il principio di sussidiarietà, ossia l'individuazione del livello comunitario, statale o infrastatale nel quale meglio si realizza la data azione.

Tale sistemazione — ricavabile già dal dato letterale — sembra confermata dalla circostanza che nel trattato CE novellato pur essendo stato mantenuto il principio delle competenze di attribuzione, la disposizione che lo contiene è stata significativamente modificata. Infatti, l'art. 3B, 1 co., se per un verso riafferma che «la Comunità (e non più solo le Istituzioni, come nel vecchio testo del trattato CEE), agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite» soggiunge, altresì, che la medesima azione deve svolgersi «nei limiti... degli obiettivi che le sono assegnati dal ... trattato».

In un contesto, quindi, non più statico o rigidamente strutturato quale quello del vecchio trattato CEE, ma in un contesto flessibile e dinamico diviene priva di reale significato un'elencazione o individuazione di quali sono le competenze esclusive e di quali non lo sono. Ha maggiore e più importante senso stabilire alcuni punti fermi di carattere generale: per un verso far sí che con l'applicazione del principio di sussidiarietà non si alteri il patrimonio delle acquisizioni comunitarie; e dall'altro introdurre limiti certi all'attivismo delle Istituzioni comunitarie.

Nel primo caso viene ancora in rilievo, ma per altro profilo, il principio delle competenze di attribuzione che correttamente applicato determina l'impossibilità di un'azione sussidiaria *à rebours*: l'impossibilità, ossia, che una competenza esclusivamente attribuita a livello comunitario sia occasionalmente esercitata a

titolo sussidiario. Ciò, peraltro, risulta anche evidente dalla precisazione contenuta nell'art. B, ult. trattino, dove si afferma che l'Unione si prefigge di "mantenere integralmente l'acquis comunitario e di svilupparlo". Non solo quindi una sussidiarietà *à rebours* violerebbe il rispetto delle acquisizioni comunitarie ma inciderebbe anche sul suo sviluppo. Quest'ultimo può indirizzarsi sia verso quelle materie che attualmente sono previste, dal Trattato di Maastricht, a titolo di competenza non esclusiva ma anche quelle per le quali si prevedono, nello stesso testo, forme di cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni, nonché in quello della politica estera e della sicurezza comune.

Le stesse considerazioni possono farsi per le materie che non sono direttamente o strumentalmente di competenza comunitaria (esclusiva o concorrente) e che restano affidate agli Stati membri: un loro trasferimento, anche parziale, alla Comunità sulla base del principio di sussidiarietà non potrà verificarsi. Sarà necessario un procedimento esterno, ossia un accordo internazionale (avvenga esso in forma semplificata o meno) che modifichi il dato convenzionale attualmente in vigore.

Comunque, è evidente che il vero campo di applicazione del principio di sussidiarietà è quello delle materie nelle quali è possibile ricostruire una competenza concorrente. In tale ambito esso deve guidare l'individuazione del livello nel quale meglio si realizza la data azione. La sussidiarietà sarà il criterio che fa scattare la competenza della Comunità, ossia rende effettiva una sua competenza potenziale sottraendola (totalmente o parzialmente) alla sfera degli Stati, dietro dimostrazione della necessità dell'intervento comunitario in base ai criteri della sua maggiore efficacia e della dimensione dell'azione.

Quali sono le materie nelle quali si realizza la competenza concorrente? Il Trattato sull'Unione Europea e prima l'Atto Unico Europeo hanno introdotto nell'ambito di intervento comunitario nuove politiche per alcune delle quali i poteri attribuiti alle Istituzioni comunitarie sono restrittivamente definiti (si vedano, ad es.: artt. 126-129, 129A, 129B-129D, 130, 130F-130Q e 130U-130Y del trattato CE novellato). Alla luce della terminolo-

gia utilizzata sembra che per le materie contemplate non si siano volute attribuire alle Istituzioni competenze esclusive. Tale circostanza, tuttavia, non risolve il problema poiché alcune delle politiche indicate sono inestricabilmente legate con la realizzazione del grande mercato interno che è sicuramente di esclusiva competenza comunitaria. Gli aspetti, quindi, delle «nuove» politiche connesse a quest'ultimo sono attratte nell'orbita delle competenze esclusive. In altre parole, l'individuazione (peraltro non agevole) di materie di competenza concorrente di per sé non consente di stabilire in modo certo che la data materia competa all'azione comunitaria e/o nazionale, poiché alcuni aspetti di essa possono essere qualificati di esclusiva competenza comunitaria in quanto connessi alla realizzazione dell'obiettivo del mercato interno o di altre politiche comunitarie di natura esclusiva.

Diviene allora centrale il profilo inerente ai limiti ai quali sottoporre l'azione comunitaria al fine di non svuotare il principio di sussidiarietà. Non vi è dubbio che a tal riguardo soccorrono, in primo luogo, le condizioni, fissate dallo stesso art. 3B, 2 co., che legittimano la necessità dell'intervento comunitario: dimensione ed effetti dell'azione che si intende perseguire. Si tratta evidentemente di valutazioni di merito dove il potere discrezionale (specie in ordine all'efficacia) delle Istituzioni comunitarie, ed in primo luogo della Commissione, è particolarmente ampio, che si dilata ulteriormente per la circostanza che l'azione da svolgere sembra coinvolgere gli Stati membri (tutti ?) che non sono in grado di sufficientemente realizzarla. In buona sostanza, i due criteri indicati possono essere correttamente valutati sulla base di un quadro di riferimento necessariamente comunitario: solo le Istituzioni comunitarie posseggono tale quadro di riferimento.

Ma di gran lunga più penetrante è il limite scaturente dal principio di proporzionalità, codificato — in termini generali — dallo stesso art. 3B, ultimo comma. Infatti, nell'esercizio a livello comunitario di competenze concorrenti, l'azione della Comunità, ispirandosi al detto principio, non deve debordare oltre a quei profili e/o a quelle misure che sono giustificate dall'intervento comunitario. In altri termini, la dimensione e l'efficacia dell'azione che si intende perseguire da soli non giustificano che la data

competenza sia nella sua totalità esercitata a livello comunitario, ma solo quei profili e/o aspetti che meglio possono essere realizzati in un ambito comunitario. L'azione comunitaria, dunque, deve essere temperata ed armonizzata con le esigenze specifiche radicate nel livello ove acquistano particolare sensibilità. Ciò è stato riconosciuto anche dalla Corte di giustizia che ha ritenuto legittime certe "peculiarità socio-culturali nazionali o regionali, la cui valutazione spetta, nella fase attuale del diritto comunitario, agli Stati membri"⁵.

L'esercizio di una competenza concorrente da parte della Comunità per effetto del principio di sussidiarietà, comporta dunque che essa non diviene automaticamente esclusiva e probabilmente neanche definitiva, ma soltanto nei limiti indicati dal principio stesso, con riguardo all'obiettivo perseguito e dietro il perdurare delle condizioni che ne hanno motivato l'esercizio: ossia tale esercizio può riguardare solo alcuni aspetti e deve limitarsi solo a quelli per cui l'azione comunitaria si dimostri, e continui a dimostrarsi, necessaria; gli altri aspetti permangono a pieno titolo nella competenza degli Stati membri, a meno che e finché non si verifichino le condizioni richieste dal principio di sussidiarietà per un trasferimento anche di essi al livello superiore.

6. - Il funzionamento e l'applicazione in concreto del principio di sussidiarietà deve necessariamente coordinarsi con alcuni principi dell'ordinamento comunitario e con sue specifiche esigenze. Esso deve, in primo luogo, rendersi compatibile e armonizzarsi con altri principi fondamentali, quali quello di parità di trattamento e di uniformità: se infatti la sussidiarietà esige che una data azione debba essere esercitata a livello inferiore quando più efficace e in grado di garantire un migliore conseguimento dei risultati, ciò può comportare il rischio che si creino all'interno dell'area comunitaria delle situazioni di difformità sostanziale che pongono in pericolo la parità di trattamento, la libertà di concorrenza, l'uniformità di applicazione del diritto comunitario.

⁵ Cfr. Corte giust. 28 febbraio 1991, *UDS c. Sidef Conforama*, in causa C-312/89, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia*, 1991, p. 997 ss.

Allora l'intervento della Comunità diviene indispensabile per assicurare che gli Stati agiscano nella medesima direzione, per evitare ritardi o disparità di situazioni, o per fornire a quelli meno preparati gli strumenti necessari per operare in conformità alla disciplina comunitaria, che farà salvi eventualmente i poteri e le normative nazionali esistenti o più rigorose, ma non potrà non riguardare tutti gli Stati. Cioè il principio di sussidiarietà potrà operare nel senso di consentire quelle azioni più rigorose che assicurano un conseguimento più soddisfacente del fine previsto, ma non potrà impedire il passaggio della competenza al livello superiore.

Accanto questi principi che si possono definire "storici" alla luce del processo di integrazione comunitaria, il TUE ne codifica altri che consuetudinariamente partecipano alla medesima esperienza. Si è prima richiamata quella sentenza della Corte di giustizia che si riferisce alle "peculiarità socio-culturali nazionali o regionali" e che altro non vuole intendere se non il rispetto della identità nazionale dei vari Stati membri. Vengono pertanto in rilievo, quale ulteriore limite al principio di sussidiarietà, tanto l'art. F del Trattato di Maastricht che quella identità nazionale richiama e della quale ne assicura il rispetto, quanto l'art. 128 del testo novellato del trattato CE che, occupandosi della materia della cultura, afferma, al punto 1, che «la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». Limite, quest'ultimo, particolarmente significativo poiché la stessa disposizione ha cura di precisare che «la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del... trattato» (art. 128, n. 4). Se quindi il rispetto delle diversità nazionali e regionali incide sulle azioni che a titolo esclusivo sono poste in essere dalle Istituzioni, a più forte ragione le stesse diversità devono risultare tutelate dall'esercizio comunitario di competenze concorrenti. Il carattere trasversale di tale limite deve necessariamente coinvolgere l'intero operare dell'Unione, specificandosi come espressione del limite di proporzionalità per le azioni di competenza esclusiva e come ulteriore — sebbene indiretto — criterio per determinare

l'esercizio dell'azione sussidiaria. Questa non solo deve presentare i caratteri della necessarietà e dell'efficacia ma deve anche salvaguardare le peculiarità che sono proprie di ogni singolo Stato membro e che da quell'azione sussidiaria non possono essere alterate. Il limite in questione è, del resto, ampio poiché numerose altre disposizioni del trattato CE si riferiscono alle peculiarità proprie del singolo Stato. Si vedano, a titolo esemplificativo, l'art. 129A che in materia di sanità pubblica si riferisce al mantenimento di misure nazionali di protezione più rigorose; l'art. 126 che in tema di istruzione, formazione professionale e gioventù obbliga le istituzioni comunitarie a rispettare la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché le diversità culturali e linguistiche; l'art. 130 R che in materia ambientale limita l'incidenza della politica comune al rispetto delle diversità presenti nelle varie regioni della Comunità.

In definitiva, l'impressione che se ne ricava è che il principio di sussidiarietà ben lungi dall'essere condizionato solo dai criteri e dai limiti posti dall'art. 3B nel suo insieme, risulta fortemente compresso dalle stesse materie che, alla luce delle disposizioni del Trattato, sono qualificabili come di competenza concorrente. In questi settori i tests della necessarietà e dell'efficienza vanno coniugati con il mantenimento delle peculiarità nazionali. Ciò determina un affievolimento del potere delle Istituzioni, la cui discrezionalità nella valutazione dei tests — alla luce delle considerazioni prima fatte — non è poi così assoluta.

7. - Un'analisi anche frettolosa dedicata al principio di sussidiarietà non può tralasciare di affrontare due temi particolarmente dibattuti: il rapporto del principio in questione con l'art. 235 (e anche con l'art. 100) del trattato CE e la questione della sua c.d. giustiziabilità.

Si è sostenuto che l'art. 235, essendo una clausola di integrazione delle competenze comunitarie, costituisce in una certa misura il precursore del principio di sussidiarietà. In entrambi i casi si tratta di disposizioni di carattere strumentale che legittimano l'estensione dei campi di intervento comunitario. Pur tuttavia, la prassi applicativa dell'art. 235 è nel senso di determinare un'at-

tribuzione formale ed esclusiva di quelle competenze che ancorché non previste dal trattato risultino in qualche modo necessarie per il conseguimento dei fini statutari. Per contro il principio di sussidiarietà è un criterio, come si è visto, inerente all'esercizio di competenze che qualora assunte a livello comunitario, non incide sull'attribuzione formale della data competenza che resta assegnata al livello nazionale. Una prima relazione fra le due disposizioni è quindi negativa, essendo gli ambiti operativi diversi: l'attribuzione formale di nuove competenze per l'art. 235, l'esercizio, a livello comunitario, di competenze già esistenti e di natura concorrente per il principio di sussidiarietà.

Quest'ultima considerazione permette, anche, di sciogliere il nodo dell'elemento della «necessarietà» che è presente in entrambe le disposizioni. L'applicazione dell'art. 235 non è collegata al principio di sussidiarietà, o comunque non è il criterio indispensabile per operare il trasferimento di una nuova competenza alla Comunità, potendo costituire solo uno degli elementi di valutazione presi in considerazione a tal fine dalle istituzioni e dagli Stati membri. Tuttavia, dopo l'elevazione della sussidiarietà a rango di principio fondamentale e la sua formalizzazione nel TUE, dovrebbe dedursi che esso rappresenti l'elemento essenziale e necessario per una corretta utilizzazione dell'art. 235. Se accolto questo criterio, è evidente come il principio in questione venga a costituire un limite ed una garanzia alla possibilità di espansione delle competenze comunitarie tramite l'utilizzazione dell'art. 235, in quanto viene a costituire un'ulteriore condizione che, integrando il concetto di necessità enunciato nella disposizione in parola, rende certamente meno discrezionale l'individuazione di nuovi campi di intervento della Comunità. Rimangono tuttavia in proposito forti dubbi: infatti il trattato di Maastricht ha mantenuta intatta la formulazione originaria dell'art. 235, mentre è degno di rilievo che non sia stata accolta la sua nuova formulazione contenuta nel progetto della presidenza del Lussemburgo, secondo cui il Consiglio, nel deliberare sulla base di tale disposizione, avrebbe dovuto tener conto del principio di sussidiarietà⁶. Il

⁶ V. lo in *Agence Europe* del 3 maggio 1991.

mancato accoglimento di tale proposta non ha, però, impedito al Consiglio Europeo di Edimburgo dell'11/12 dicembre 1992 di precisare, nelle conclusioni della Presidenza, che il principio di sussidiarietà «fornisce un orientamento sul modo in cui le competenze debbono essere esercitate a livello comunitario *compresa l'applicazione dell'art. 235*»⁷.

Sembrerebbe, quindi, meglio precisato il rapporto fra le due disposizioni: l'art. 235 entrerebbe in funzione allo scopo non solo di attribuire formalmente la data competenza alla Comunità, ma tale attribuzione diverrebbe definitiva rientrando irreversibilmente nell'acquis comunitario. A tal fine, si noti incidentalmente che mentre il principio di sussidiarietà non è condizionato per l'adozione degli atti che ad esso fanno riferimento da particolari procedure di votazione, l'applicazione dell'art. 235 si realizza, come noto, in delibere adottate dal Consiglio all'unanimità.

Un ulteriore rapporto di natura spiccatamente operativa potrebbe prospettarsi fra le due disposizioni e si realizzerebbe in riferimento all'azione a titolo sussidiario della Comunità. L'art. 235 mira ad attribuire al Consiglio quei poteri, non previsti dal Trattato, che si ricollegano ad un'azione necessaria della Comunità per il perseguimento dei fini statutari. Nella costruzione del rapporto che si vuole qui delineare, per il tramite dell'art. 235 non viene in rilievo la titolarità dell'azione ma il suo apporto può risultare decisivo in relazione all'attribuzione dei poteri necessari per quell'azione. Il panorama, infatti, delle competenze concorrenti quali delineato nel Trattato sull'Unione Europea si caratterizza — per la maggior parte delle materie — proprio per una marcata lacunosità nell'individuazione dei relativi poteri di azione (si veda, ad esempio, l'art. 129A). Stante questa constatazione, l'art. 235 riacquisterebbe la sua natura di norma dichiarativa di poteri impliciti del Consiglio, fornendo — compatibilmente e in uno con le singole previsioni del Trattato — il fondamento giuridico dei poteri della Comunità.

⁷ Il corsivo è aggiunto. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Edimburgo si possono leggere in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 1497 s.

Argomentazioni per molti versi simili, potrebbero sostenersi anche in relazione all'art. 100 del trattato CE, ma con qualche maggiore cautela. Infatti, l'articolo appena indicato consente l'adozione da parte del Consiglio di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali che abbiano «un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune». La realizzazione di quest'ultimo costituisce però, una competenza esclusiva della Comunità, mentre le materie in ordine alle quali è possibile ricorrere al principio di sussidiarietà devono essere qualificate come di competenza concorrente. La considerazione appena svolta ci sembra concludente circa l'impossibile applicazione dell'art. 100. Non solo, ma la riflessione ora fatta ci induce a ritenere che anche la prospettata applicazione dell'art. 235 mal si concilia con la giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale il ricorso agli artt. 100 e 235 del trattato CE può proficuamente realizzarsi solo quando manchino specifiche previsioni nel Trattato⁸.

8. - Dalle precedenti osservazioni, risulta evidente come l'individuazione di garanzie sufficienti a permettere un funzionamento efficace del principio di sussidiarietà e una sua corretta utilizzazione costituisca il punto di coagulo delle problematiche ad esso connesse. Il risultato, altrimenti, potrebbe essere opposto a quello prefissato con la sua introduzione, nel senso che potrebbe trasformarsi in uno strumento generalizzato di ampliamento della sfera di intervento della Comunità e portare quindi ad un aggravamento del deficit democratico, dal momento che legittima un'estensione delle competenze comunitarie in assenza di effettivi meccanismi di controllo sulla necessità del trasferimento di competenze dal livello statale a quello comunitario.

Tale eventualità potrebbe verificarsi anche perché il ricorso al principio di sussidiarietà per decidere l'intervento della Comunità non è condizionato, come regola generale, alla votazione all'unanimità in seno al Consiglio; ne tanto meno il ricorso alla procedu-

⁸ Si veda, in particolare: Corte giust. 26 marzo 1987, *Commissione c. Consiglio*, in causa 45/86, in *Raccolta cit.*, 1987, p. 1493 ss.

ra di codecisione (ossia con il concorso attivo del Parlamento europeo) è sempre richiesta. Ciò può determinare che i governi nazionali decidano, accogliendo o sollecitando la proposta in tal senso della Commissione, di affidare alla Comunità l'azione in un determinato settore utilizzando il principio di sussidiarietà, al fine di scavalcare le competenze dei parlamenti nazionali.

Non vi è dubbio che quello appena indicato possa costituire un rischio tutt'altro che teorico. Non a caso, infatti, gli Stati membri hanno dedicato larga parte dei lavori del già citato Consiglio di Edimburgo alla individuazione della procedura di formazione degli atti comunitari nei quali si attua il principio di sussidiarietà. Il documento che ne è venuto fuori si presta ad alcune riflessioni che indirettamente possono incidere sulla giustiziabilità del principio innanzi alla Corte. Non è questa evidentemente la sede per un'analisi del documento del Consiglio Europeo ora richiamato, ma l'impressione di fondo che se ne ricava è che si tratti di un vero e proprio percorso ad ostacoli, allo scopo di evitare che l'atto, che ci si accinge a varare e nel quale trova applicazione il principio di sussidiarietà, giunga — una volta emanato — innanzi alla Corte.

Infatti, allo stato attuale l'unica garanzia alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà è la sua giustiziabilità innanzi alla Corte di giustizia. Tale ipotesi è però ridotta, alla luce di quanto disposto dall'art. L del trattato di Maastricht, al solo ambito delle disposizioni costituenti il trattato CE, ad esclusione, quindi, sia delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, sia a quelle relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Poiché l'attività della Corte deve assicurare, secondo quanto previsto dall'art. 164, «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato», è evidente che il controllo affidato alla Corte è di natura giurisdizionale, quantunque la sostanza del principio di sussidiarietà (il se e con quale intensità intervenire) sia eminentemente di merito e dunque politica.

Da un punto di vista astratto, la tipologia dei ricorsi azionabili innanzi alla Corte si presterebbe ad essere utilizzata vuoi sotto il profilo dell'inadempienza dello Stato membro (artt. 169-170),

vuoi in relazione alla legittimità dell'atto comunitario nel quale l'applicazione della sussidiarietà si sostanzia (art. 173), vuoi, infine, con riguardo alla inazione delle Istituzioni comunitarie (art. 175). Ma i caratteri di alcuni di tali rimedi giurisdizionali, in concreto, male si attagliano al principio di sussidiarietà, il quale fonda, come detto, la sua applicazione su valutazioni eminentemente politiche. La Corte potrà valutare se l'azione esercitata a titolo sussidiario è congruamente motivata, ma non potrà certo esprimersi sulle ragioni che avranno determinato la scelta del livello comunitario piuttosto che di quello nazionale. Queste ragioni sostanziano, infatti, un atto di governo — si direbbe una sorta di "act of State" — di cui la Corte non può farsi carico. Tale argomentazione è, del resto, in linea con la *ratio* del già richiamato art. L del Trattato di Maastricht, disposizione che sottrae alla giustiziabilità della Corte proprio i due "pilastri" politici dell'Unione Europea. Non è, poi, superfluo ricordare che la Corte costituzionale tedesca si è più volte pronunciata nel senso che stabilire se esiste una effettiva necessità di regolamentazione per legge federale è un problema che cade nell'ambito della discrezionalità del legislatore federale, un ambito per definizione non giustiziabile e per tale ragione ha escluso il proprio sindacato sulla violazione del principio della sussidiarietà — che com'è noto trova applicazione nel sistema costituzionale di quel Paese.

Dalle precedenti osservazioni, risulta che in concreto l'unico ricorso azionabile innanzi alla Corte è il secondo fra quelli indicati: uno Stato membro o una istituzione potranno impugnare, *ex art. 173*, l'atto comunitario per eccesso di potere, argomentando che l'istituzione non ha rispettato i limiti posti dal diritto comunitario all'esercizio dei suoi poteri, tra cui certamente rientra il principio di sussidiarietà. Oppure si potrà anche invocare l'invalidità dell'atto per violazione diretta di una norma comunitaria, dal momento che la sussidiarietà è divenuto un principio sancito dal Trattato sulla Comunità europea.

Il compito, comunque, affidato alla Corte di giustizia è arduo e si appaleserà in tutta la sua complessità soprattutto quando si troverà dinanzi ad una deliberazione unanime degli Stati membri in seno al Consiglio, sostenuta dal parere conforme della Commis-

sione; ossia di quegli organi ai quali spetta istituzionalmente la valutazione politica del ricorso al principio di sussidiarietà. Gli elementi materiali sui quali la Corte dovrà valutare la legittimità dell'operato delle istituzioni sono esclusivamente quelli indicati dall'art. 3B del trattato CE. A parte il criterio relativo alla dimensione degli effetti dell'azione, che può avere anche un riscontro oggettivo e talora di evidente rilevanza, l'accertamento dell'insufficienza del livello statale non potrà non riposare sul consenso degli Stati stessi, anche se accertato dalla Commissione, implicando un giudizio sulla stessa capacità degli apparati amministrativi e legislativi statali a far fronte all'obiettivo previsto.

Nell'ipotesi in cui tale situazione si verifichi, i presupposti cui l'art. 3B ancora il ricorso al principio di sussidiarietà appaiono tali da spingere la Corte su un terreno privo di reali parametri di riferimento, al di là di quello dell'esistenza di una sufficiente motivazione a sostegno dell'azione comunitaria; presupposti ancora più generici e di difficile puntuale definizione (in sede di controllo di legittimità) di quanto non si sia dimostrato il presupposto della "necessarietà" previsto dal più volte richiamato art. 235 del Trattato CE in ordine agli interventi comunitari al di fuori delle competenze "enumerate". Ma è proprio questa difficoltà che ha rappresentato la ragione principale del sostanziale avallo che tali interventi hanno ricevuto da parte della Corte e che trasferita, *mutatis mutandis*, all'azione comunitaria esercitata in via sussidiaria, la renderà "legittima" per la Corte. Infatti, è difficile pensare che la Corte giunga a sanzionare l'incompetenza dell'istituzione per violazione del principio di sussidiarietà, data la sua tendenza a privilegiare l'ampliamento delle competenze comunitarie e a salvaguardare al massimo l'uniforme applicazione del diritto comunitario (uniformità che può essere minacciata dall'applicazione del detto principio quando porti a una diversificazione delle discipline sostanziali ai livelli inferiori).

JEAN-CLAUDE GAUTRON

La cittadinanza europea

Di cittadinanza europea si parla nel Trattato di Maastricht dopo una lunga evoluzione di questo concetto nell'ambito della Comunità Europea. L'Atto Unico, ad esempio, aveva dato un contributo indiretto all'affermazione della cittadinanza europea riaffermando il principio della libera circolazione delle persone (art. 8A) tra gli obiettivi della Comunità.

Prima di procedere all'analisi della cittadinanza europea, è necessario definire e classificare le forme che la cittadinanza assume negli stati contemporanei.

La nozione di cittadinanza

Nel diritto comparato esiste uno stretto rapporto tra cittadinanza e nazionalità. Questa è il rapporto giuridico che lega la persona fisica allo stato di appartenenza; tale rapporto è determinato in primo luogo dalla legislazione statale; ad essa si aggiungono le convenzioni internazionali che hanno per oggetto di ridurre le ipotesi di cumulo di nazionalità o, all'opposto, di impedire che un individuo resti privo di nazionalità. Le modalità di determinazione della nazionalità derivano dal diritto internazionale anche se questo rinvia alle leggi statali il compito di fissarne i criteri e le condizioni. La Corte Internazionale di Giustizia ha sostenuto che la nazionalità deve avere carattere effettivo e continuo affinché uno stato possa esercitare la protezione diplomatica o giurisdizionale (affare *Nottebohm*, C.I.G. 6 aprile 1955).

Se il rapporto di nazionalità, eccettuati i casi di cambiamento di determinate situazioni individuali o collettive, non presenta difficoltà, la nozione di cittadinanza ha — al contrario — un carattere più evolutivo e la sua sistematizzazione è più difficile. Una definizione generale del concetto di cittadinanza può essere la seguente: capacità di un individuo, membro di una comunità politica, di esercitare diritti politici e civili. Da tale definizione discende che la nozione di cittadinanza non coincide con quella di nazionalità; la prima, infatti, è sottoposta a condizioni restrittive come l'età, in alcune legislazioni il sesso (ad esempio, nella legislazione francese prima del 1945), la salute psichica o mentale, la durata del domicilio, l'assenza di condanne penali o privative dei diritti civili, etc.. La cittadinanza è stata definita anche come la possibilità data ad un individuo di partecipare alla vita politica dello Stato inteso come forma istituzionale del potere. Tale è certamente la cittadinanza di base che, sorta con l'avvento dei regimi democratici, ha una funzione democratica. In Francia questo tipo di cittadinanza si è affermata a partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. In questa accezione, la nazionalità è stata per molto tempo considerata condizione necessaria ma non sufficiente del rapporto di cittadinanza.

Esiste un'altra concezione della cittadinanza che è associata alle organizzazioni statali complesse (stati federali, confederazioni di stati, associazione di stati). Si tratta della nozione di cittadinanza comune o sovrapposta che si è sviluppata storicamente e tecnicamente nel quadro di formazioni pluristatali. Questa cittadinanza, che mira a rafforzare la coesione politica e sociale in un insieme pluristatale, ha una funzione strutturante non trascurabile. Alcuni esempi di cittadinanza comune sono piuttosto noti. Il Parlamento inglese, ad esempio, nel 1914 ha ammesso per la prima volta la cittadinanza comune che è poi diventata la cittadinanza del Commonwealth. Il contenuto concreto dei diritti di tale cittadinanza è fissato da ogni stato membro del Commonwealth. Molto vicino a questo esempio è la cittadinanza dell'Unione Francese creata con la Costituzione del 1946 che era definita in maniera assai restrittiva poiché comportava il godimento di diritti e libertà riconosciuti nel preambolo di quella Costi-

tuzione. La cittadinanza dell'Unione Francese, enunciata nell'art. 81 della Costituzione del 1946, era distinta dalla cittadinanza francese che era riconosciuta ai cittadini dei territori d'oltremare dalla legge Gueye del 7 maggio 1946 (ripresa dall'art. 80 della Costituzione del 1946) la quale, a sua volta, riconosceva una dualità di status (cittadino di stato civile francese e cittadino di stato locale) e non comportava *ipso jure* il diritto di suffragio, che sarà esteso da leggi successive quale legge quadro del 1956 concernente i territori d'Oltre-mare. Il contenuto principale della cittadinanza dell'Unione Francese, estesa ulteriormente dalla cittadinanza della Comunità (art. 77 della Costituzione del 4 ottobre 1958), era limitato quindi al diritto di circolare e risiedere liberamente.

La cittadinanza canadese è una cittadinanza di tipo federale che merita qualche accenno. Essa ben rappresenta la traduzione del sistema federale sul piano dei diritti politici e civili; di recente però il modello della Comunità Europea ha esercitato una certa attrazione sui modelli di cittadinanza di modifica del sistema canadese. Nel 1910 in Canada è stata istituita una cittadinanza distinta dallo status di suddito britannico; essa è stata codificata nel 1946. Il diritto canadese opera una distinzione tra cittadini e residenti permanenti: questi ultimi dispongono di diritti più limitati. L'art. 91 della Costituzione canadese del 1987 afferma che è compito del Parlamento federale stabilire le condizioni per ottenere la cittadinanza. Il contenuto di essa, cioè l'insieme dei diritti e dei doveri di cui beneficia il cittadino canadese, è stabilito però — in omaggio alla divisione costituzionale delle competenze — dagli organi provinciali. Questi devono osservare il limite del rispetto dei trattati internazionali a tutela del sistema federale. Recentemente la Carta Canadese del 1982 ha definito i diritti fondamentali della persona e i diritti democratici e politici. In questa Carta i diritti dei cittadini riguardano molti campi e, in primo luogo, il diritto di andare e venire dal Canada, il diritto di dimorarvi e quello di uscirne. La libera circolazione interna comprende tanto la libertà di soggiorno che la libertà di scelta dell'esercizio professionale. Le legislazioni provinciali non possono, a tale riguardo, introdurre discriminazioni fondate sulla necessità di

residenza. La libertà di circolazione copre ugualmente i trasferimenti temporanei dei cittadini canadesi. Una seconda categoria di diritti introdotta nella Carta del 1982 concerne i diritti di voto attivo e passivo nelle elezioni legislative provinciali e federali, ma non in quelle locali e nei referendum. Altro diritto di notevole importanza politica nel contesto della federazione canadese è il diritto all'istruzione pubblica nella lingua delle minoranze riconosciute. Questa disposizione è problematica nella provincia del Québec che non desidera che immigrati e naturalizzati utilizzino questa disposizione per ricevere l'istruzione pubblica in lingua inglese.

La storia contemporanea, insomma, dimostra che, in condizioni variabili e controverse, sono stati accordati diritti di cittadinanza a chi non ha la nazionalità, cioè agli stranieri. Si tratta, però, di diritti parziali: una sorta di cittadinanza alla carta che non riconosce ai non nazionali la totalità dei diritti politici e civili ma accorda loro alcuni diritti economici, sociali e politici. Si può parlare di una tendenza, seppure parziale, verso l'universalizzazione della cittadinanza o verso una sorta di cittadinanza funzionale. Uno degli ambiti di applicazione di questa cittadinanza funzionale è il diritto di voto alle elezioni locali che si fonda su un sentimento di comunità prodotto dalla permanenza nel luogo di residenza, dal "vicinato", dagli interessi di vita sociale in comune. Alcuni hanno voluto vedere in ciò la manifestazione di un'irriducibile autonomia comunale, ma questa interpretazione, un po' mitica, è contraddetta dal fatto che all'origine di questi diritti di cittadinanza limitata vi sono leggi nazionali. Secondo altri, questa forma di cittadinanza riproduce una distinzione tra partecipazione agli affari locali ed esercizio di ciò che il diritto pubblico francese ha definito, dopo fine del VIII secolo, sovranità nazionale. Questa terza forma di cittadinanza, infatti, supera il legame di nazionalità per esprimere una solidarietà reale legata al luogo di lavoro, di residenza, di vita collettiva.

Interpretata in maniera più restrittiva ma universale, questa è una cittadinanza di rottura e mostra il carattere umanistico delle legislazioni dei paesi che l'hanno istituita.

Alla luce di questa tipologia, senza dubbio riduttiva se non addirittura semplificatrice, possiamo ora chiederci a quale modello è improntata la cittadinanza europea. Senza dubbio, essa presenta caratteri propri delle tre categorie citate. In primo luogo, si accompagna alla nazionalità in quanto i cittadini dell'Unione Europea devono essere cittadini degli stati membri. In secondo luogo, rappresenta una cittadinanza comune o sovrapposta destinata a costituire una tappa verso la formazione di una comunità politica più approfondita tra gli stati, i popoli e gli individui che la compongono. In terzo luogo, il riconoscimento dei diritti di voto attivo e passivo alle elezioni locali è vicino alle legislazioni sulla cittadinanza funzionale preesistenti al trattato di Maastricht. Si ricordi a tale riguardo che alcuni diritti di elettorato attivo e passivo per i non cittadini esistevano già nell'Unione Nordica, che altri sono stati istituiti in Irlanda, Danimarca e Paesi Bassi a determinate condizioni di domicilio e residenza da almeno cinque anni. Si tratta in tutti i casi di paesi nei quali la percentuale di stranieri è globalmente bassa. Un'apertura simile esiste anche in Gran Bretagna per i cittadini provenienti dai paesi di lingua portoghese a condizione che vi sia un trattato internazionale. La situazione portoghese è delicata in quanto i cittadini di origine brasiliana sono assimilati ai cittadini portoghesi e ciò può indurre gli altri stati dell'Unione Europea ad opporsi ad una definizione estensiva del rapporto di nazionalità.

La legge elettorale spagnola offre la stessa possibilità a condizione che esista un accordo di reciprocità e questo è, per definizione, il caso del trattato di Maastricht. Si capisce così perché la Spagna ha giocato un ruolo determinante nel corso dei negoziati della conferenza sull'Unione Politica a favore della creazione e dell'istituzionalizzazione della cittadinanza europea. Il diritto spagnolo, fra l'altro, conserva ai suoi cittadini il diritto di voto nelle elezioni comunali anche nel caso in cui essi abbiano lasciato il territorio nazionale. Lo stesso provvedimento esiste in Francia.

Le premesse della cittadinanza nella Comunità Europea

Nei trattati istitutivi della Comunità la cittadinanza europea era soprattutto un programma per l'avvenire e non un diritto positivo. Solo con l'Atto unico si iniziò ad estendere in maniera sostanziale il campo di alcuni diritti di cittadinanza.

Il principio generale di non-discriminazione in base alla nazionalità (art. 7 del trattato CEE) è legato in maniera indissociabile al principio di libera circolazione dei cittadini comunitari siano essi lavoratori salariati (art. 48) o professionisti non salariati (art. 52 e 59 del trattato CEE). Prima e dopo la dichiarazione di efficacia diretta di questi articoli da parte della Corte di Giustizia (4 dicembre 1974, Van Duyn c/Home Office, 21 giugno 1974 Reyners c/Stato Belga, 3 Dicembre 1974 Van Binsbergen), sono intervenute numerose dichiarazioni della Corte stessa per allargare il contenuto dei diritti dei cittadini comunitari in materia di di trasferimento e di soggiorno. Allargamento *ratione materiae*: il diritto di soggiorno è stato esteso ai casi di ricerca di attività o di cessazione di attività professionale. Allargamento *ratione personae*: i familiari prossimi della famiglia del cittadino comunitario beneficiano ugualmente della libera circolazione e del libero soggiorno quale che sia la loro nazionalità. Dopo aver ricordato che in tale materia le eccezioni per motivi di ordine pubblico e sicurezza dovevano restare oggetto di regolamentazione da parte del diritto nazionale (Van Duyn), la Corte di Giustizia ha sviluppato una giurisprudenza liberale profondamente segnata dalla teoria dei diritti fondamentali individuali allo scopo di limitare i casi di restrizione della libera circolazione soprattutto per quanto concerne l'accesso, il soggiorno e l'espulsione dei cittadini comunitari (giurisprudenza Bonsignore, Rutili, Royer, Boucherau, Adoui e Cornouaille). Nonostante tale doppio o triplo allargamento, la nozione di cittadinanza comunitaria ha conservato fino all'Atto Unico un carattere funzionale. Il cittadino comunitario cadeva in una categoria giuridica intermedia tra il cittadino straniero e il cittadino nazionale anche se la giurisprudenza precitata tendeva ad avvicinarlo a quest'ultimo. Nonostante un certo ammorbidimento (esercizio del mandato sindacale, partecipazio-

ne a organizzazioni professionali), la cittadinanza comunitaria rimaneva nel campo funzionale dei Trattati a titolo di esercizio di un'attività economica a tempo pieno o a tempo parziale.

L'art. 8A dell'Atto Unico, che mira a completare la libera circolazione delle persone, tende implicitamente a riconoscerla a tutti i cittadini comunitari non più in senso funzionale ma in senso organico. I mezzi per raggiungere questo obiettivo sono contemporaneamente l'azione comunitaria e la cooperazione intergovernativa. Riguardo all'azione comunitaria, tre direttive del 28 giugno 1990 hanno esteso, a certe condizioni di durata (cinque anni rinnovabile) e di copertura assicurativa in campo sanitario, il diritto di soggiorno agli studenti e ai non occupati. Si nota in ciò una prima rottura con la nozione, fin allora prevalente, di cittadinanza comunitaria. L'azione della cooperazione intergovernativa si è svolta nel quadro della CPE (Cooperazione Politica Europea) e nel quadro della difficile elaborazione degli accordi di Schengen. La cittadinanza europea, intesa come libera circolazione delle persone, è dunque entrata nel diritto positivo comunitario prima del Trattato di Maastricht.

La nozione di cittadino europeo è stata utilizzata per la prima volta dal Consiglio Europeo di Parigi del dicembre 1974. I capi di stato e di governo della Comunità si dichiaravano disposti ad attribuire ai cittadini degli stati membri diritti speciali in modo da avvicinare i diritti politici e civili dei cittadini comunitari a quelli tradizionalmente riconosciuti ai cittadini nazionali. Nel 1977 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sull'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità (compreso il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni locali), reiterata dopo le elezioni del 1984. Il Consiglio Europeo di Fontainebleau (giugno 1984), prese atto dei voti espressi dal Parlamento Europeo e dalla Dichiarazione comune del Lussemburgo di Parlamento, Consiglio e Commissione (5 aprile 1977) e costituì un comitato ad hoc per studiare la questione dell'Europa dei cittadini (Comitato Adonno). Il Comitato presentò due rapporti del 1985 e nel 1986 nei quali proponeva l'estensione dei diritti economici e l'attribuzione di nuovi diritti, in particolare il diritto di voto attivo e passivo. Su quest'ultimo punto, però, quei rapporti non ebbero seguito: nel-

l'Atto Unico, infatti, non c'è nessuna disposizione in tal senso; un progetto di direttiva, però, fu elaborato dalla Commissione.

L'assenza di un'autentica cittadinanza europea si concretizzava nel fatto che i diritti politici rimanevano classicamente legati alla nazionalità mentre era opportuno assicurare una partecipazione dell'insieme dei cittadini comunitari al processo politico della Comunità come alla vita politica degli stati membri. Salvo eccezioni, il diritto di voto per le elezioni dei membri del Parlamento Europeo era riservato ai soli cittadini nazionali. In occasione delle prime elezioni del 1979 l'Irlanda accordò il diritto di voto ai cittadini di altri stati membri domiciliati in Irlanda; nel diritto olandese, invece, tale diritto fu riservato ai soli cittadini stranieri privati, dalla legislazione del loro paese della possibilità di esercitare il diritto di voto nel paese d'origine.

Con l'inizio dei negoziati sul trattato di Unione Europea, la commissione istituzionale del Parlamento Europeo ha presentato nuove proposte su questi punti e nel luglio 1990 il Parlamento ha adottato una risoluzione nel quadro di una sua strategia per l'Unione Europea che richiedeva l'inserimento nel futuro Trattato di una dichiarazione sui diritti e le libertà fondamentali e di una dichiarazione solenne contro il razzismo e la xenofobia. La risoluzione chiedeva che la protezione dei diritti fondamentali nei confronti della Comunità fosse di competenza della Corte di Giustizia e comportasse la possibilità di accesso diretto da parte dei cittadini europei dopo l'espletamento delle vie nazionali di ricorso; la risoluzione proponeva anche l'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La proposta di dichiarazione sui diritti e le libertà fondamentali conteneva un elenco molto esteso: rispetto della dignità, diritto alla vita, eguaglianza davanti alla legge, libertà di pensiero e di opinione, rispetto della vita privata, protezione della famiglia, diritto di proprietà, libertà di riunione e associazione, libertà professionali, diritto all'educazione, accesso alla giustizia.

Pendendo atto dei risultati delle conferenze intergovernative sull'Unione Politica e sull'Unione Economica e Monetaria, la commissione istituzionale del Parlamento ha adottato, il 25 marzo 1992, una risoluzione di cui il Parlamento Europeo ha essenzial-

mente ripreso le conclusioni nel Rapporto di David Martin del 7 aprile 1992 sull'Unione Politica. La Commissione si rammarica che il Trattato di Maastricht: "sviluppi insufficientemente la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali e la cittadinanza, e si astenga dall'introdurre una Carta di tali diritti e libertà...". La nozione di cittadinanza europea, infine, è entrata nel diritto positivo europeo "futuro" con l'art. B del trattato sull'Unione Europea.

La cittadinanza dell'Unione Europea

La cittadinanza dell'Unione appare nell'art. B che definisce gli obiettivi dell'Unione nei seguenti termini: "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'instaurazione di una cittadinanza dell'Unione". Si tratta di un contributo fondamentale del Trattato che introduce il superamento di alcune categorie dell'ordine giuridico comunitario, soprattutto della categoria di cittadino comunitario limitata al campo funzionale dei trattati.

L'affermazione è inserita nel titolo II "Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea in vista di creare la Comunità europea": queste disposizioni e quelle relative ai diritti dell'uomo, giustificano la scomparsa dell'aggettivo "economica" presente nel nome Comunità Europea. In primo luogo, essa conferma la logica funzionalista del travaso dall'economia alla politica. Siamo di fronte, infatti, all'accoglimento della richiesta di una reale comunità politica espressa dai politici e dai parlamentari europei. Alcuni diritti riconosciuti dai trattati e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (i principi generali) andavano già in questa direzione così come va nella stessa direzione il trattato di Maastricht quando inserisce un nuovo articolo delle disposizioni comuni, l'art. F, nel quale si afferma: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, in quanto principi generali di diritto comunitario".

Questa disposizione non è stata inserita nella seconda parte del trattato CE (rivisto) in quanto i diritti fondamentali sono garantiti, ai termini della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a tutti, cittadini dell'Unione o di paesi terzi.

In secondo luogo le disposizioni relative alla cittadinanza europea illustrano la differenza tra il cosiddetto "pilastro comunitario" e gli altri pilastri essenzialmente extracomunitari — anche se le disposizioni sulla cittadinanza a volte riguardano meccanismi di politica estera come la protezione diplomatica. In terzo luogo, poiché le disposizioni relative alla cittadinanza sono inserite nella sezione del trattato relativa alla Comunità Europea, la Corte di giustizia è competente ad assicurare l'interpretazione e l'applicazione degli articoli da 8 a 8E. In questo campo, delicato perché politico, trovano il loro posto le due classiche vie d'accesso alla Corte: il ricorso pregiudiziale dell'art. 177 in occasione di un processo interno e il ricorso per carenza nei confronti dello Stato; la Commissione vede così estesa anche riguardo all'ordine politico la sua missione di guardiana dei Trattati.

I diritti di cittadinanza previsti dal Trattato di Maastricht si possono classificare con diversi criteri. Una prima classificazione riguarda il loro modo di formazione storica e tecnica che permette di valutare il grado di innovazione che la loro creazione introduce. Alcuni diritti preesistenti al Trattato sono stati estesi, riorganizzati o hanno ricevuto forza istituzionale: è così, ad esempio, per la libertà di circolazione e soggiorno e per il diritto di petizione davanti al Parlamento europeo che ha istituito una commissione incaricata di esaminare le petizioni individuali. Sono nuovi, invece, il diritto di voto e di eleggibilità per le elezioni europee e per le elezioni locali, l'esame di reclami rivolti a un mediatore su richiesta diretta o su richiesta parlamentare, la protezione da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi stato membro.

Una seconda classificazione riguarda i titolari degli obblighi derivanti dall'attribuzione di diritti di cittadinanza. Nella maggior parte dei casi titolari sono gli stati membri; in qualche caso, le istituzioni comunitarie — così è, ad esempio, per le petizioni indirizzate al Parlamento europeo o per i reclami presentati al mediatore.

Una classificazione più analitica si può fare in base alla natura dei diritti riconosciuti ai cittadini europei che sono diritti speciali che si aggiungono ai diritti legati allo status di cittadino di uno stato membro. Il Trattato prevede numerosi tipi di diritti.

Il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli stati membri è enunciato nell'art. 8A indipendentemente dall'esercizio effettivo o previsto di una attività economica. Questa disposizione è il risultato di un'evoluzione in più tappe aperta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e continuata dall'Atto Unico e dalle direttive che hanno esteso la libera circolazione alle persone non toccate dai settori funzionali dei trattati. Così è, ad esempio, per il diritto di circolazione e soggiorno accordato ai pensionati, ai lavoratori che hanno cessato l'attività, agli studenti e ... ai nulla facenti. L'art. 8A è, dunque, la terza tappa di un processo continuo che va dalla libera circolazione dei cittadini comunitari *stricto sensu* alla libera circolazione delle persone. La Corte di Giustizia potrebbe essere chiamata a pronunciarsi, in proposito, sulla compatibilità tra le restrizioni incluse nelle direttive del 28 giugno 1990 e l'art. 8A del Trattato di Unione Europea.

L'art. 8B istituisce il diritto di voto attivo e passivo di tutti i cittadini dell'Unione sia nelle elezioni comunali dello stato di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di tale stato sia nelle elezioni del Parlamento europeo. Il trattato prevede date differenti di entrata in vigore di queste disposizioni: prima del 31 dicembre 1994 per le disposizioni riguardanti le elezioni comunali ammesso che il Consiglio all'unanimità fissi le misure di attuazione e preveda le modalità di deroga per lo stato che si trovi in situazioni particolari; prima del 31 dicembre 1993 e alle stesse condizioni per le elezioni del Parlamento europeo. Lo scarto si spiega con il fatto che nel 1994 si terranno le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo.

Per quel che riguarda queste ultime elezioni, la cittadinanza così riconosciuta va a colmare una lacuna e, indirettamente, anticipa la riforma del sistema elettorale comunitario considerato che non è stato finora possibile determinare una procedura uniforme. Come si sa, d'altra parte, il Trattato di Maastricht rimette al Par-

lamento europeo il potere di parere conforme in materia di procedura elettorale uniforme. La cittadinanza europea viene a colmare, inoltre, un'imperfezione della decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 relativa all'elezione del Parlamento europeo poiché questa decisione aveva proceduto ad una parziale nazionalizzazione del problema rimandando agli stati il compito di determinare autonomamente i sistemi nazionali di elezione dei membri del Parlamento europeo.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il diritto di voto era limitato ai cittadini di ciascuno stato a dimostrazione del fatto che il Parlamento europeo era visto come rappresentante dei (diversi) popoli della Comunità. Alcune eccezioni esistevano nella legge irlandese a vantaggio dei cittadini comunitari residenti in Irlanda e nel diritto olandese a vantaggio di quei cittadini comunitari residenti nei paesi Bassi ai quali la propria legislazione elettorale non permetteva di votare nel paese d'origine. Anche se il divario tra cittadinanza europea e parlamento come "rappresentante dei popoli degli stati" non è stato ancora eliminato e la cittadinanza europea non crea *ipso jure* un popolo europeo, il riconoscimento del diritto di voto e di eleggibilità conduce alla scomparsa della rigorosa separazione tra coloro che compongono il popolo di uno stato e i titolari dei diritti politici d'elettorato attivo e passivo che detengono il diritto di partecipazione e rappresentanza politica nel parlamento Europeo. Si aggiunga che il nuovo art. 138A, che introduce il riconoscimento dei partiti politici a livello europeo, sebbene posto al di fuori delle disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione, è legato alla nozione di cittadinanza poiché in esso è detto che i partiti politici contribuiscono alla formazione di una coscienza europea e all'espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione.

L'art. 8B del Trattato di Unione europea offre ai cittadini dell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali dello stato membro in cui risiedono. Entro il 31 dicembre 1994 una decisione unanime del Consiglio dovrebbe prevedere le modalità di applicazione e le deroghe giustificate da problemi che possono sorgere in ciascun paese. Si è precedentemente rilevato che tale diritto è già stato instaurato in qualche paese a certe

condizioni di domicilio e residenza. Riconoscere il diritto di voto e di eleggibilità ai cittadini dell'Unione non impedisce, inoltre, di dare lo stesso diritto a cittadini extracomunitari. Il Trattato di Maastricht non esclude questa ipotesi ma non implica neanche che, con il doppio effetto della reciprocità e dell'Unione politica, si formi una preferenza europea in questo senso.

Legate al nuovo approccio del Parlamento Europeo sono le disposizioni dell'art. 8D del Trattato di Maastricht che creano il diritto di petizione e il diritto di rivolgersi ad un mediatore. L'art. 138D precisa che tutti i cittadini dell'Unione e tutte le persone fisiche o giuridiche che risiedano o abbiano sede legale in uno dei paesi membri possano presentare, a titolo individuale o collettivo, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità. La formula utilizzata dall'art. 138D è una diretta conseguenza del diritto di cittadinanza (art. 8D) e nello stesso tempo estende il diritto di petizione al di là della sola categoria dei cittadini. Tali disposizioni sono in linea con altre già esistenti e possono dare avvio a sviluppi politici di democrazia semidiretta in quanto il testo dice che la petizione può essere presentata in associazione — ma si tratta, senza dubbio, di una base tenue ed ancora ipotetica. L'art. 138E istituisce la figura del mediatore nominato dal Parlamento Europeo, e quindi indipendente dai governi, abilitato a ricevere denunce da parte dei cittadini e di tutte le persone fisiche e giuridiche residenti o con sede legale in uno dei paesi membri su casi di cattiva amministrazione delle istituzioni comunitarie. La creazione del mediatore è legata alla cittadinanza e permetterà senza dubbio al Parlamento di acquisire un potere di influenza più esteso anche se il sistema di denunce è ancora limitato in quanto sono escluse le denunce contro organi statali e contro questioni sottoposte alla Corte di Giustizia e al Tribunale di prima istanza.

Un altro diritto di cittadinanza è contenuto nell'art. 8C del Trattato dove è affermato che tutti i cittadini dell'Unione godono nel territorio dei paesi terzi nel quale lo stato membro di cui hanno cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di un altro stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di detto stato. È una disposizione

giunta in tempo utile tenuto conto del rapido aumento del numero degli stati, soprattutto in Europa orientale, e del rischio grave di conflitti locali o regionali in certe aree del mondo politicamente instabili. A tale riguardo l'art. 8C opera una sorta di codificazione di una pratica internazionale convenzionale ma è utile fare alcune precisazioni. Si può pensare che la protezione di cui all'art. 8C non equivalga alla protezione diplomatica di tipo classico. In effetti questa ha carattere discrezionale e ogni stato esercita in maniera sovrana il suo diritto di protezione. D'altra parte, se l'art. 8C instaurasse una protezione automatica, vi sarebbe il rischio di creare una discriminazione "all'inverso" in quanto la protezione diplomatica sarebbe in qualche modo sdoppiata: automatica per i cittadini dell'Unione e per i propri cittadini, ma anche discrezionale per questi ultimi. Il buon senso induce a pensare che la protezione di cui all'art. 8C riguardi la protezione consolare, piuttosto che la protezione diplomatica *stricto sensu*, e che ad essa si potrà ricorrere in condizioni di urgenza e a titolo provvisorio. Il reclamo dello Stato, nella sua forma ufficiale, sarà comunque rivolto alle autorità dello stato dell'autore del danno mentre la protezione arbitrale e giurisdizionale ritornerà ad essere di competenza dello stato di appartenenza del cittadino dell'Unione. Nel corso del 1993 gli stati membri stabiliranno le misure necessarie per assicurare l'effettiva attuazione di tale protezione.

In conclusione, gli aspetti giuridici e gli aspetti politici della nuova cittadinanza dell'Unione sono strettamente legati. L'apporto fondamentale del concetto è il contributo dato ad una comunità politica di transizione dallo stadio di organizzazione internazionale a quello di stato federale. La cittadinanza europea è un'anticipazione del federalismo politico europeo ma solo una tappa di esso, una stadio intermedio, e richiede ulteriori sviluppi. Di questo gli autori del Trattato di Unione Europea sono pienamente coscienti come dimostra l'inserimento di una clausola evolutiva la cui messa in atto implica l'adozione da parte del Consiglio di nuove disposizioni che devono essere sottomesse alle ratifiche degli stati membri.

FULVIO ATTINÀ

Democrazia, elezioni e partiti nell'Unione Europea

Il processo di unificazione europea ha prodotto ed è destinato a produrre molti cambiamenti nei processi politici e nel funzionamento delle istituzioni degli stati membri. Alcuni cambiamenti sono importanti per la democrazia e all'insieme dei problemi che essi creano si da comunemente il nome di *deficit democratico*. Più avanti mi occuperò dell'irresponsabilità elettorale delle formazioni partitiche del Parlamento europeo che è uno degli aspetti trascurati di tale deficit. Fino ad oggi l'aspetto più enfatizzato del *deficit democratico* è stato, invece, la sottrazione del controllo diretto su politiche e atti normativi dalle competenze dei parlamenti degli stati membri e il trasferimento all'Unione senza che questa perdita di controllo dei parlamenti statali abbia dato luogo all'assegnazione di un corrispettivo potere di controllo al Parlamento europeo. È pur vero che ogni governo dell'Unione può essere chiamato a rendere conto di fronte al proprio parlamento o, per referendum, direttamente di fronte ai propri cittadini dei suoi comportamenti nel Consiglio (Europeo e dei ministri) dell'Unione, ma questo è un evento infrequente (con l'eccezione danese) e non è certo un controllo sulla responsabilità politica collettiva del Consiglio.

Si fa strada l'idea di dare soluzione al problema democratico dell'Unione restituendo ai parlamenti statali almeno una parte del potere che hanno perduto. Questa soluzione — confortata dalla "Dichiarazione sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" e dalla "Dichiarazione sulla conferenza dei parlamenti"

che i governi hanno allegato al trattato di Maastricht — è indicata anche nelle ricette di studiosi (ad esempio Kirchner and Stephanou 1990; Lodge 1991; Williams 1991) che sostengono che i parlamenti statali devono essere messi in grado di intervenire nel processo decisionale dell'Unione controllando ciò che fanno la Commissione e il Consiglio. Questa posizione, però, non tiene conto del fatto che l'Unione Europea non si può classificare tra le unioni confederali nelle quali ogni parlamento statale deve esprimere la volontà popolare sulle decisioni prese collegialmente dagli esecutivi affinché esse entrino in vigore. La breve storia dell'unificazione europea è storia di una forma sempre più federale di unione di stati; l'ultima tappa di questa storia — il trattato di Unione europea — disegna ormai chiaramente la forma di un sistema politico nel quale la partecipazione dei parlamenti statali al processo decisionale centrale può essere ammesso solo nelle materie che non sono di esclusiva competenza dell'Unione.

Quando sorgono complicazioni e controversie tra i diversi livelli istituzionali e nei casi di competenza incerta, non vi è dubbio — d'altra parte — che si debba procedere sulla base del principio di sussidiarietà. Prima di fare altre scelte costituzionali importanti è necessario analizzare approfonditamente la concreta applicazione di questo principio sul quale si sta sviluppando un dibattito molto acceso (Bribosia 1992; Teasdale 1993).

Comunque sia, già oggi, non si può dire che il problema democratico riguardi solo il fatto che il Parlamento europeo non possieda capacità di confrontarsi con le altre due istituzioni di governo dell'Unione nel processo legislativo. Dal punto di vista legislativo, anzi, le cose sono sensibilmente migliorate grazie ai cambiamenti delle procedure decisionali introdotte dagli ultimi due trattati fondamentali, l'Atto Unico Europeo del 1985 e il trattato di Maastricht del 1992 (Villani 1992). Dal punto di vista politico, inoltre, ferma restando l'assenza di poteri parlamentari di imputazione di responsabilità politica e di revoca del mandato dell'esecutivo, il Parlamento ha facoltà di scrutinio dell'operato della Commissione e del Consiglio nella forma di dibattiti, interrogazioni e audizioni mentre si avvia ad esercitare anche il potere di fiducia preventiva alla Commissione quando questa

dovrà essere rinnovata dopo la sua scadenza del dicembre 1994. *Deficit democratico*, insomma, non significa mera impotenza del Parlamento nel processo decisionale e politico dell'Unione. Esiste, anzi, un processo di istituzionalizzazione dell'intervento del Parlamento nel governo dell'Unione che non può apparire straordinario se si pensa che il processo di integrazione europea coinvolge stati i cui sistemi politici hanno il più alto grado al mondo di democrazia rappresentativa. Dall'inizio degli anni Settanta i poteri del Parlamento europeo sono progressivamente aumentati ed esso dispone oggi sia di poteri legislativi effettivi (ma non esclusivi) grazie alle procedure di cooperazione, codecisione, parere conforme e bilancio, sia di poteri di indirizzo politico grazie a una serie di meccanismi ufficialmente previsti dalle regole comunitarie e dal suo regolamento come istituzione di rappresentanza popolare.

Lo sviluppo del sistema politico comunitario e delle sue qualità democratiche e lo sviluppo dell'istituzionalizzazione del parlamento sono certamente collegati allo sviluppo della politica partitica dell'Unione e, in particolare, alle forme presenti e future della cooperazione e dell'organizzazione dei partiti che sono i protagonisti della rappresentanza politica e della competizione parlamentare anche a livello dell'Unione. Di cooperazione partitica si cominciò a parlare quando sono state decise le prime elezioni dirette del Parlamento europeo, cioè nel 1976, ma ancora nel 1992 gli stessi governi hanno dovuto richiamare l'attenzione su una trasformazione che non si è ancora prodotta: hanno, infatti, iscritto nell'art. 138A, aggiunto al trattato CEE dal trattato di Maastricht, la dichiarazione sull'importanza dei partiti politici nella costruzione dell'Unione e nel funzionamento del Parlamento. In questi sedici anni l'integrazione partitica è andata tanto a rilento da sostenere il convincimento che la politica partitica degli stati è ancora lontana dal dover venire a patti con una politica partitica dell'Unione. Dire che questo convincimento è errato può essere ottimistico, ma certamente si può dire che esso deve essere ridimensionato. Il sistema comunitario è un intreccio di variabili di diverso livello che non sono indipendenti ma si influenzano reciprocamente, e questo vale anche per i partiti.

Anticipando il senso finale di questa analisi, si può subito dire che vi sono *imperativi istituzionali* che già spingono, e alla fine obbligheranno, i partiti politici del livello statale a prendere seriamente in considerazione le forme della loro integrazione in strutture partitiche di livello comunitario; ma vi sono anche condizioni di *privilegio* dei partiti nell'attuale struttura istituzionale dell'Unione che li inducono alla conservazione e all'inerzia "statalistica".

Insomma, vi sono diversi fattori politici ed istituzionali che devono essere valutati per comprendere lo sviluppo della politica partitica e il suo effetto sul funzionamento democratico dell'Unione Europea. In questa occasione mi occupo essenzialmente di alcuni fattori prevalentemente istituzionali che esistono — come imperativi o come privilegi — a livello comunitario e che devono essere messi a confronto con i fattori del livello statale ed anche di quello substatale. Come in altri sistemi che hanno un'organizzazione federale o basata su forti autonomie regionali, i partiti politici dell'Europa occidentale dovranno competere in un sistema politico multi-livellato comprendente l'Unione, gli stati, le autonomie regionali, gli enti locali intermedi, quelli inferiori e le aree metropolitane. In ognuno di questi livelli o mercati politici ci saranno diverse arene di competizione partitica (le elezioni, i parlamenti, la formazione di governi). Le competizioni elettorali, inoltre, avranno diversi sistemi elettorali e, probabilmente, diverse liste concorrenti. La politica partitica in Europa occidentale non cambierà, quindi, soltanto perché stanno cambiando i suoi protagonisti — i partiti — ma anche perché sono state fatte scelte istituzionali che modificano il sistema politico complessivo.

Le strutture partitiche comunitarie: Federazioni e Gruppi

La realizzazione del mercato unico e l'attuazione del trattato di Unione europea dovrebbero far aumentare l'impegno dei partiti nella ricerca di forme di collaborazione ed integrazione più intense ed avanzate di quelle passate — cioè alleanze elettorali,

federazioni transnazionali e Gruppi del parlamento europeo. Queste forme di cooperazione, tuttavia, continueranno ad esistere e a svolgere funzioni loro proprie e fra loro complementari.

Le alleanze elettorali sono la forma meno impegnativa di collaborazione tra partiti affini di diversi stati comunitari. L'alleanza si esaurisce nell'uso di simboli, slogans e manifesti comuni durante la campagna elettorale senza dar vita ad una struttura organizzativa comune. A volte però questa forma minima di collaborazione — alla quale hanno fatto ricorso partiti di dimensioni piccole e medie — si è tradotta nella formazione di un Gruppo all'interno del Parlamento. È il caso dei Verdi e dei partiti di estrema destra; in passato anche dei partiti comunisti.

Organizzazioni stabili sono state costituite dai partiti che hanno dato vita a federazioni con l'intento di mettere le basi di veri e propri partiti comunitari. È il caso del Partito Popolare Europeo o Federazione dei partiti democristiani, della Federazione dei Partiti Liberali, Democratici e Riformatori, del Partito dei Socialisti Europei che nel 1992 ha preso il posto della Confederazione dei partiti socialisti. Le funzioni esplicate da queste federazioni non vanno sottovalutate, ma la debolezza della loro organizzazione e la discontinuità delle loro attività non ne fanno la struttura principale né, tanto meno, esclusiva dell'integrazione partitica dell'Unione.

Questa proprietà è posseduta maggiormente dai Gruppi partitici del Parlamento europeo nei quali si raccolgono i partiti nazionali che inviano propri rappresentanti a Strasburgo¹. L'importanza dei Gruppi è insieme formale e sostanziale. Dal punto di vista formale essi sono le formazioni collettive con le quali si organizzano i lavori parlamentari: cioè si distribuiscono i tempi di dibattito e di interrogazione, i posti nelle commissioni, le prece-

¹ I Gruppi non sono formalmente costituiti dai partiti nazionali ma dai deputati eletti. Le condizioni per la formazione dei Gruppi sono stabilite dal Regolamento parlamentare e sono solo condizioni numeriche: un Gruppo può essere formato da ventitré deputati provenienti da uno stato oppure da diciotto deputati di due stati o, ancora, da dodici deputati di almeno tre stati. Sull'esperienza dei Gruppi prima e dopo l'elezione diretta vedi Fitzmaurice (1975), Kirchner (1985), Attinà (1986), Bardi (1989), Jacobs and Corbett (1992).

denze negli interventi e nelle dichiarazioni di voto e le cariche dell'organizzazione parlamentare. Dal punto di vista sostanziale, i Gruppi svolgono la funzione di negoziare la formazione di maggioranze parlamentari — e questa è una funzione fondamentale quando si devono varare deliberazioni che riguardano questioni controverse sulle quali è molto importante che il Parlamento esprima tempestivamente la sua volontà ed emani la deliberazione necessaria a completare l'iter decisionale comunitario. È questo il caso delle procedure di bilancio, di cooperazione, di codecisione e di parere conforme.

A causa della loro importanza nell'organizzazione e nel funzionamento dell'istituzione, i Gruppi ricevono dal Parlamento stesso le risorse organizzative e finanziarie necessarie al loro funzionamento. L'attribuzione di queste risorse dà ai Gruppi la possibilità di condurre una vita autonoma dai partiti nazionali. Questo è un dato importante che non si presenta nel caso delle federazioni partitiche che dipendono interamente dai contributi in denaro, uomini e mezzi dei partiti membri i quali hanno modo di influire sulla vita delle federazioni in proporzione all'ammontare e al tipo di risorse fornite.

Nessuno oggi sostiene — come si faceva dopo le prime elezioni europee del 1979 — che la creazione dei Gruppi sia frutto della concessione di risorse finanziarie, organizzative e procedurali da parte del Parlamento più che delle affinità ideologiche e strategiche e dell'appartenenza a una delle famiglie partitiche europee². D'altra parte, nessuno può sottovalutare l'importanza delle differenze tra i partiti di uno stesso Gruppo e di una stessa famiglia dovute a tradizioni sociali e culturali ed a condizioni strutturali proprie dei sistemi politici e partitici statali. Queste differenze rendono, sì, difficile e complicata la collaborazione tra partiti dello stesso gruppo e frenano in misura considerevole l'in-

² Sulle famiglie partitiche europee vedi, ad esempio, von Beyme (1987), cap. 2. La versione originale del lavoro di von Beyme è contemporanea alla prima legislatura eletta del Parlamento europeo e fa molti riferimenti a questa esperienza dei partiti europei: una attenzione che non si trova in altri testi politologici.

tegrazione partitica comunitaria, ma non possono bloccare la pressione contraria esercitata dagli *imperativi* presenti nella struttura costituzionale dell'Unione e nelle regole di funzionamento delle sue istituzioni.

Gruppi partitici ed imperativi istituzionali

Il Parlamento europeo esercita il suo ruolo istituzionale nel processo decisionale comunitario con deliberazioni approvate a maggioranza. La formazione di maggioranze è necessaria negli atti (dibattiti, interrogazioni, ordini del giorno) con i quali il Parlamento esercita il ruolo di istituzione di indirizzo politico delle altre due istituzioni di governo dell'Unione (la Commissione e il Consiglio) ma, a causa della mancanza di responsabilità dell'esecutivo comunitario di fronte all'istituzione di rappresentanza parlamentare, l'indirizzo politico è oggi una parte debole del ruolo istituzionale del Parlamento. Più che dal controllo politico, è dall'esercizio dell'attività legislativa che viene la pressione all'integrazione partitica: ciò avviene soprattutto perché è regola decisionale posta dagli ultimi trattati che i passaggi critici dell'iter parlamentare di formazione delle deliberazioni con le quali il Parlamento perfeziona o blocca la formazione dei principali atti comunitari — cioè quelli emanati con le procedure di cooperazione, codecisione, parere conforme e bilancio — hanno bisogno dell'approvazione della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento e non di quella, più ridotta, dei presenti all'atto della votazione. La formazione della maggioranza su tali atti, cioè, non può essere lasciata alla spontanea convergenza delle volontà dei singoli deputati ma fa entrare in gioco i Gruppi partitici che sono — come accade in ogni parlamento pluripartitico — i soggetti naturali della formazione delle maggioranze parlamentari.

La costituzione dell'unione (cioè l'insieme dei Trattati) fa dipendere la funzione legislativa del sistema politico comunitario dalla volontà di compromesso della Commissione, del Consiglio e del Parlamento su testi di decisione che di norma tornano a vantaggio sia dell'Unione nel suo complesso sia dei singoli stati;

per non pregiudicare questa funzione e bloccare la formazione delle leggi comunitarie, il Parlamento deve formare ampie maggioranze e nello stesso tempo i Gruppi partitici sono spinti a comportarsi come entità responsabili e coerenti. Siamo in presenza, perciò, di una pressione di natura istituzionale all'aggregazione partitica e di una condizione istituzionale che premia una competizione partitica in Parlamento basata sulla convergenza e sulla disponibilità a formare coalizioni maggioritarie ricorrenti, cioè a una condizione favorevole alla formazione di un sistema partitico "moderato" che, se è — come è — un sistema multipartitico, è certamente spinto dalle regole costituzionali verso una dinamica e una convergenza centripeta. Osserviamo più da vicino i due effetti della pressione istituzionale sui partiti e sul sistema partitico nell'Unione Europea.

L'analisi del secondo effetto — cioè la formazione di un sistema multipartitico moderato — richiede un discorso più lungo del discorso sulla verifica del primo, cioè della pressione istituzionale all'aggregazione partitica. Per questa, infatti, basta fare riferimento alla contrazione del numero dei gruppi del terzo Parlamento eletto nel quale sono state poste in essere le tre procedure di decisione a maggioranza assoluta: quella di cooperazione, quella di parere conforme e quella di codecisione. Nel 1992 — cioè aspettando l'inizio dell'applicazione della procedura di codecisione prevista dal trattato di Maastricht e dopo aver sperimentato, a partire dal 1987, gli effetti dell'analoga procedura di cooperazione (istituita dall'Atto Unico Europeo) sulle capacità dei gruppi esistenti di determinare gli esiti delle votazioni a maggioranza — due Gruppi partitici si sono sciolti e le loro componenti principali sono confluite nei due Gruppi più grossi esistenti nell'emiciclo di Strasburgo. Mi riferisco alla confluenza del Gruppo dei Democratici Europei (DE) nel Gruppo del Partito Popolare Europeo (PPE) e alla confluenza del Gruppo della Sinistra Unita Europea (SUE) nel Gruppo Socialista (S) (Vedi Tabella n. 1).

Tab. 1 - *Gruppi e seggi del terzo Parlamento Europeo: (valori assoluti e percentuali)*

Gruppi	luglio 1989		gennaio 1993	
S	180	34,7%	200	40,1%
PPE	121	23,3	161	31,0
LDR	49	9,4	45	8,6
V	29	5,5	27	5,2
ADE	22	3,8	21	4,0
ARC	14	2,7	16	3,0
DR	17	3,2	14	2,7
CS	14	2,7	13	2,5
NI	10	1,9	21	2,5
DE	34	6,5		
SUE	28	5,4		
tot.	518	518		

- S Gruppo Socialista
- PPE Gruppo del Partito Popolare Europeo
- LDR Gruppo Liberale, Democratico e Riformista
- V Gruppo Verde
- CS Gruppo della Coalizione delle Sinistre
- ADE Gruppo dell'Alleanza Democratica Europea
- DR Gruppo Tecnico della Destra Europea
- Arc Gruppo Arcobaleno
- NI Non Iscritti
- DE Gruppo Democratico Europeo
- SUE Gruppo della Sinistra Unita Europea

Vi sono certamente ragioni di revisione ideologica nella politica generale dei partiti dei due Gruppi disciolti; ma anche la voglia di contare di più nella competizione parlamentare ha certamente pesato nei due casi, e fortemente nel primo dei due. Il Gruppo DE era già stato abbandonato dalla componente spagnola del *Partido Popular* all'inizio della legislatura e così aveva perso la posizione di terzo Gruppo dello schieramento parlamentare per numero di seggi. La preminente componente britannica con la quale il Gruppo si era sempre identificato, inoltre, si era assotti-

gliata nelle elezioni del 1989 e i trentadue deputati sopravvissuti avevano subito dichiarato l'opportunità di un rapporto speciale con il PPE. All'elaborazione di documenti politici comuni nel corso degli ultimi anni è stato affidato il compito di dimostrare che esisteva un grado sufficiente di compatibilità ideologica ed anche di convergenza nell'azione parlamentare dei due Gruppi. La ragione dei numeri ha fatto il resto e, così, i conservatori britannici e la leadership del PPE si sono gradualmente convinti dell'opportunità di non frapporre ulteriori ostacoli o rinvii all'unificazione sulla base di considerazioni ideologiche e politiche.

Nel caso del Gruppo della Sinistra Unita vi è stata forse minore distanza tra le ragioni dell'ideologia e le ragioni dei numeri. I deputati italiani del SUE — che erano ventidue su ventotto componenti del Gruppo — quando hanno deciso l'adesione alla federazione socialista europea e al Gruppo parlamentare socialista, sono usciti, infatti, da una condizione di debolezza parlamentare ma hanno compiuto anche l'ultima tappa del loro percorso di convergenza con gli altri partiti socialisti europei. L'ingresso dei deputati europei del Partito Democratico della Sinistra italiano nel Gruppo Socialista, cioè, ha operato al livello comunitario il passaggio — già dichiarato a livello italiano — dalla famiglia comunista alla famiglia socialista. L'accoglienza nel Gruppo degli altri partiti socialisti europei, d'altra parte, non è stata spesa solo a livello dell'Unione, ma anche a livello statale come certificazione dell'avvenuto cambiamento di famiglia³.

Se questi due esempi di aggregazione partitica nel Parlamento europeo bastano a confermare l'effetto dell'imperativo istituzionale delle regole decisionali sull'aggregazione partitica nella Comunità, per quel che riguarda l'effetto sulla struttura della competizione partitica nel Parlamento europeo l'analisi — come si è detto — si deve estendere a considerare sia gli effetti di un altro fattore istituzionale — le regole elettorali che condizionano la presenza e la grandezza dei partiti in parlamento — sia gli effetti della costi-

³ A livello dell'Unione la scelta è stata occasionalmente tempestiva giacché la crisi del PSI per *tangentopoli* ha immesso il PDS nel ruolo di primo rappresentante del socialismo italiano in seno a tutte le organizzazioni europee e internazionali dei partiti socialisti.

tuzione politico-ideologica frammentata del sistema politico comunitario come sommatoria dei sistemi politici nazionali che sono, per la maggior parte, sistemi con un'alta frammentazione delle forze politiche.

Il sistema elettorale comunitario

Se la composizione partitica di un parlamento e la formazione delle maggioranze parlamentari dipendono soprattutto dai caratteri del sistema partitico (ad esempio, la polarizzazione, la frazionalizzazione o l'equilibrio) che non dipendono prima di tutto dal sistema elettorale ma dal sistema socio-politico; è anche vero che il sistema elettorale gioca un ruolo che può essere molto importante sul sistema partitico e sulla composizione partitica di un parlamento. È risaputo che l'analisi generale dei casi concreti non è risolutiva a favore di una regola generale e lascia liberi di affermare che in via generale il sistema elettorale è un fattore importante, ma insieme ad altri, di determinazione della composizione partitica di un parlamento e della formazione delle sue maggioranze ed influisce sul sistema partitico nel suo complesso⁴. Se il sistema elettorale conta, conviene intendersi su quello dell'Unione Europea.

Ogni cinque anni gli europei vanno a votare secondo regole che sono state fissate sia dalle autorità statali sia dalle autorità comunitarie; tali regole si trovano nei seguenti testi:

— Trattato CEE, art. 138 par. 3

“Il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli stati membri.

Il Consiglio, con deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”.

⁴ Su questi aspetti vedi, fra gli altri, Rae (1971), Taagepera and Shugart (1989), Lijphart (1990), Fisichella (1993).

-
- Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti nel Parlamento europeo, allegato alla decisione del Consiglio dei ministri del 20 settembre 1976 (Decisione del Consiglio 76/787, GUCE n. C 278, 8 ottobre 1976),
 - la direttiva del Consiglio del 6 dicembre 1993 in esecuzione dell'art. 8 B par. 2 del Trattato CEE (aggiunto dal trattato di Maastricht)
«...ogni cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.»
 - la parte delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Edimburgo del 12-13 dicembre 1992 relativa all'esecuzione della Dichiarazione sul numero dei membri della Commissione e del Parlamento europeo, annessa al Trattato di Maastricht (recepita nella Direttiva del Consiglio del 6 dicembre 1993),
 - leggi e altri provvedimenti statali relativi alle elezioni europee.

La costituzione comunitaria non prevede, quindi, un unico sistema elettorale ma un sistema differenziato e uniforme, cioè un sistema elettorale regolato da norme dell'Unione che contengono principi, disposizioni e criteri validi dappertutto, e da norme subordinate degli stati che contengono disposizioni con validità territoriale limitata. Sistemi elettorali caratterizzati da differenze territoriali non sono una rarità: se sono comuni negli stati federali, non sono affatto eccezionali nemmeno negli stati unitari. La differenziazione, inoltre, è una proprietà generale del sistema legislativo comunitario che normalmente attribuisce ai governi il potere di emettere regole diverse di esecuzione delle regole comunitarie nei territori degli stati membri. L'uniformità del sistema elettorale comunitario non può essere immaginata, di conseguenza, che come una "armonizzazione degli elementi essenziali del sistema" raggiunta per tappe e lasciando agli stati la facoltà di adeguarsi per fasi successive al modello scelto dalle istituzioni dell'Unione³.

³ Così si esprime il Parlamento europeo in una delle sue ultime deliberazioni in materia che è la "Risoluzione sul progetto di procedura elettorale

Se ha formalmente il potere di iniziativa legislativa per il varo del modello cui uniformarsi, il Parlamento si è astenuto fino ad oggi dall'esercitare fino in fondo questo potere limitandosi ad indicare i caratteri essenziali del modello forse nella consapevolezza che la riduzione della differenziazione e l'aumento dell'uniformità non possono che essere il risultato di un processo negoziale tipicamente comunitario: cioè di un processo fatto di piccoli passi e del contributo di diversi soggetti istituzionali e politici, statali e comunitari⁶.

In mancanza del pieno esercizio del potere parlamentare in materia di procedura elettorale uniforme, il quadro comune delle norme delle elezioni europee, quindi, si trova oggi nelle disposizioni su ricordate emesse dal Consiglio dei ministri. L'esame del sistema elettorale comunitario può partire dall'aspetto della ripartizione dei seggi tra gli stati. Tale ripartizione, infatti presenta un problema di equità democratica: se i rapporti tra la popolazione e i seggi degli stati membri sono fra loro fortemente sproporzionati, infatti, l'assemblea non si può dire equamente rappresentativa. Siamo, cioè, di fronte a un aspetto del *deficit democratico* e siamo di fronte a un problema proprio degli stati di tipo federale: quello di stabilire una proporzione il più possibile equa o, almeno, il meno squilibrata possibile tra numero di eletti e numero di elettori degli stati membri ove — come normalmente accade — non si possa stabilire un rapporto di proporzionalità strettamente numerica tra popolazione degli stati e quota di seggi parlamentari ad essi attribuiti. Quando esistono grosse differenze di popolazione tra gli stati più popolati e gli stati meno popolati, la definizione di quel rapporto, oltre a presupporre un forte senso

uniforme per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo" del 10 marzo 1993 (Ris. A3-0381/92, GUCE n. C 115, 26 aprile 93).

⁶ Sui primi tentativi in seno al Parlamento europeo di varare una legislazione elettorale uniforme vedi Scalingi (1980); sui tentativi più recenti vedi Jacobs and Corbett (1992, pp. 22-25) ed inoltre la "Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi al progetto di procedura elettorale uniforme per i deputati al parlamento europeo" del 10 ottobre 1991 (Ris. A3-152/91, GUCE n. C 280, 28 ottobre 91) e la già ricordata risoluzione del 10 marzo 1993.

della comunità e un forte consenso sulla costituzione della federazione, presenta ovvie difficoltà materiali di applicazione. È il caso dell'Unione Europea, e vediamo subito perché⁷.

La tabella n. 2 fornisce i dati della ripartizione dei seggi e del rapporto tra numero dei seggi e popolazione degli stati comunitari prima e dopo la correzione di Edimburgo⁸. Tanto la prima che la seconda ripartizione danno luogo a disuguaglianze nei rapporti tra la popolazione e i seggi di ogni stato; la soluzione definita a Edimburgo le riduce ma non abbastanza: si va ancora dal rapporto di un seggio per 800.000 tedeschi a un seggio per 416.000 greci, a un seggio per 233.000 irlandesi e a un seggio per 66.000 lussemburghesi. Obiettivo della correzione di Edimburgo, d'altra parte, non era avvicinarsi alla pura proporzionalità numerica della rappresentanza degli stati in base alla popolazione, ma riparare alle conseguenze della riunificazione tedesca che ha provocato una disuguaglianza in più, cioè quella tra la Germania e gli altri tre stati più popolati della Comunità (Francia, Gran Bretagna e Italia)⁹.

Senza dubbio, la soluzione del problema è di quelle che meritano di essere definite "politicamente delicate": si tratta, infatti, di collocarsi tra le due lame di una forbice che sono la compressione della rappresentanza degli stati meno popolati e l'aumento eccessivo del numero dei parlamentari. Da questo punto di vista la correzione di Edimburgo può essere considerata

⁷ Il Parlamento europeo si è espresso a favore della proporzionalità della rappresentanza ma ha riconosciuto che lo sviluppo dell'Unione non consente ancora di introdurre tale criterio. Ha chiesto, comunque, che la ripartizione dei seggi sia aggiornata con scadenza decennale tenuto conto dei censimenti della popolazione. Vedi la "Risoluzione sulla procedura elettorale uniforme: sistema di ripartizione del numero dei membri del Parlamento europeo" del 10 giugno 1992 (Ris. A3-0186/92, GUCE n. C 176, 13 luglio 1992).

⁸ La ripartizione originaria è stata decisa dal Consiglio dei ministri del settembre 1976, quella attuale dal Consiglio Europeo del dicembre 1992 che ha recepito l'indicazione fornita dal Parlamento con la risoluzione del 10 giugno 1992 (cit.).

⁹ Nel marzo 1991 — subito dopo l'unificazione — il Parlamento aveva dato un'indicazione di soluzione a questa disuguaglianza ammettendo come osservatori diciotto rappresentanti dei *Länder* della Germania orientale.

una soluzione sostanzialmente buona perché migliora l'equità o, meglio, riduce la sperequazione esistente nella ripartizione dei seggi tra gli stati. L'angolo di apertura della forbice fissato ad Edimburgo, infatti, se non ha eliminato la differenza esistente tra i rapporti degli stati grandi (come Francia e Italia), medi (come Portogallo e Belgio) e piccoli (come Danimarca e Irlanda), ha migliorato il rapporto popolazione/seggi della Germania e degli altri stati che hanno ricevuto un maggior numero di seggi, ha ridotto le distanze tra tutti gli altri stati e la Germania unita e non ha, in fin dei conti, aumentato eccessivamente il numero degli eurodeputati.

Tab. 2 - *Distribuzione statale dei seggi del Parlamento Europeo*

	(a) numero originale di seggi	(b) popolazione (milioni) 1987	(c) rapporto (b)/(a) (x 1.000)	(d) numero di seggi dal 1994	(e) rapporto (b)/(d) (x 1.000)
Germania	81	79,2	977	99 (+18)	800
(Ger. Occ.	81	61,2	755)		
Italia	81	57,3	707	87 (+6)	658
Gran Bretagna	81	56,9	702	87 (+6)	654
Francia	81	55,6	686	87 (+6)	639
Spagna	60	38,8	646	64 (+4)	606
Olanda	25	14,7	588	31 (+6)	474
Portogallo	24	10,3	429	25 (+1)	412
Grecia	24	10,0	416	25 (+1)	400
Belgio	24	9,9	412	25 (+1)	396
Danimarca	16	5,1	318	16	318
Irlanda	15	3,5	233	15	233
Lussemburgo	6	0,4	66	6	66
UE	518	341,7	659	567	602
Austria		7,6		20	380
Svezia		8,4		21	381
Finlandia		4,9		16	306
Norvegia		4,2		15	280
UE a 16		366,8		639	574

Questo numero deve essere tenuto sotto controllo anche in vista dell'allargamento dell'Unione. Quando i quattro candidati all'allargamento — Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia — verranno ammessi (nel 1955?), il Parlamento, se si utilizzeranno i criteri adottati a Edimburgo raggiungerà il numero di 639 seggi che, confrontato ad esempio con il numero di 435 seggi della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, non è un numero eccessivo tenuto conto che la Comunità di sedici membri avrebbe circa 367 milioni di abitanti contro i circa 249 milioni degli Stati Uniti¹⁰.

Gli eurodeputati, dal canto loro, ritengono che il rapporto popolazione/seggi da essi proposto e confermato dai governi ad Edimburgo deve essere conservato "finché il numero dei seggi del Parlamento europeo raggiunga i 700; in quel caso la ripartizione dei seggi sarà alterata in base allo stato dello sviluppo istituzionale"¹¹. Questa affermazione autorizza a pensare anche ad altre forme di ripartizione dei seggi; ad esempio, ad una ripartizione su base regionale invece che statale specialmente se le regioni guadagneranno terreno nella struttura istituzionale dell'Unione con l'apertura del Comitato delle Regioni. Ma quali regioni? Le attuali regioni infra-nazionali che sono entità molto diverse fra loro dal punto di vista delle competenze e dell'organizzazione politica¹²? o anche regioni trans-nazionali? La ripartizione statale dei seggi crea, come si è già visto, problemi numerici di equa rappresentanza di difficile soluzione, ma una redistribuzione su basi diverse è difficilmente immaginabile se non si adottano adeguati accorgimenti istituzionali — ai quali non si è fino ad oggi pensato — per smussare le differenze esistenti. La Grecia, ad esempio, a differenza degli altri stati comunitari, non ha divisioni regionali dotate di organi di governo locale elettivo ma divisioni territoriali di natura puramente amministrativa. È necessario, inoltre, che le

¹⁰ Anche la risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 1992 (cit.) attribuisce ad Austria, Svezia e Finlandia il numero di seggi della Tabella n. 2, cioè rispettivamente 20, 21 e 16 seggi.

¹¹ Risoluzione del 10 giugno 1992 (cit.).

¹² Il loro numero, fra l'altro, è molto elevato e in alcuni paesi si potrebbe pensare a un accorpamento di piccole regioni contigue con l'intento di farne strutture politico-territoriali più vitali e competitive.

identità nazionali si indeboliscano a vantaggio dell'identità comunitaria o almeno si raggiunga un nuovo punto di equilibrio tra identità nazionali, identità comunitaria ed identità regionali.

Va segnalato, infine, il fatto che la variazione del numero dei seggi del Parlamento non ha importanza solo per la rappresentatività dei deputati, ma ha importanza anche per la forza dei Gruppi partitici. Si può immaginare che la considerazione degli effetti dell'allargamento dell'Unione sulla forza dei Gruppi partitici influenzerà ogni decisione futura sul numero dei seggi del Parlamento europeo.

Esaurito il problema della ripartizione dei seggi, ritorniamo all'esame specifico del sistema elettorale comunitario e della sua alta o bassa uniformità. Il problema dell'uniformità si pone, ovviamente, perché ogni stato ha le sue tradizioni e le sue esigenze in campo elettorale; è facile comprendere, inoltre, che i governi e i partiti — soprattutto quelli di maggioranza — non possono nutrire molta simpatia per il principio di uniformità se questo significa introdurre grosse differenze tra sistema elettorale per i parlamenti statali e sistema elettorale per il parlamento comunitario: queste differenze, infatti, possono creare difficoltà nella politica interna.

A parte i casi francese e italiano che adottano sistemi maggioritari nelle elezioni statali e sistemi proporzionali nelle elezioni comunitarie, la differenza maggiore tra le leggi elettorali per i parlamenti statali e per il Parlamento europeo riguarda l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali — e questa, specialmente nel caso dei sistemi proporzionali, non è una differenza secondaria. Considerando solo le regole statali delle elezioni europee, comunque, il giudizio sull'uniformità dell'attuale sistema elettorale comunitario non è complessivamente negativo, anzi l'insieme delle regole statali delle elezioni europee dà vita a un sistema con un grado soddisfacente di uniformità (vedi tabella n. 3).

Con l'eccezione della Gran Bretagna — dove il *plurality system* è usato in settantotto circoscrizioni uninominali e il sistema proporzionale di lista è utilizzato nella settantanovesima circoscrizione dell'Ulster — gli altri Undici usano il sistema proporzionale e una buona metà di essi usa la stessa formula di calcolo

Tab. 3 - Confronto tra le principali regole elettorali statali delle elezioni europee

	Voto obbligatorio	Scrutinio Maggior./Propor.	Voto di prefer.	Soglia minima	N. Circoscr.	Età el. passivo
Belgio	si	proporzionale ¹	si		3	21
Danimarca	no	proporzionale ¹	si		1	18
Francia	no	proporzionale ¹	no	5%	1	23
Germania	no	proporzionale ²	no	5%	(10+1)	18
Grecia	si	proporzionale ³	no		1	21
Irlanda	no	proporzionale ⁴	trasfer.		4	21
Italia	si	proporzionale ⁵	si		5	25
Lussemburgo	si	proporzionale ¹	<i>panachage</i>		1	21
Olanda	no	proporzionale ¹	si		1	25
Portogallo	no	proporzionale ¹	no		1	18
Regno Unito	no	<i>plurality</i> ⁶			79	21
Spagna	no	proporzionale ¹	no	1	18	

1: Metodo d'Hondt.

2: Metodo di Hare-Niemeyer.

3: Metodo Hagenbach-Bischoff.

4: Metodo uninominale con riporto dei voti.

5: Metodo di Hare (del quoziente intero) e dei resti più alti.

6: In Irlanda del Nord si utilizza il sistema proporzionale con il voto di preferenza trasferibile.

del quoziente elettorale, la formula d'Hondt. La similarità più importante tra le leggi statali delle elezioni europee, comunque, è l'adozione di circoscrizioni di grande ampiezza, cioè di circoscrizioni che assegnano alle liste in competizione un alto numero di seggi sul totale dei seggi in palio nell'assemblea. Sette paesi (Danimarca, Francia, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna) raccolgono tutti i seggi dello stato in un'unica circoscrizione; il Belgio — per la sua natura di stato federale, binazionale e con una capitale con composizione etnica mista — li divide in tre circoscrizioni (la fiamminga, la vallona e quella germanica), l'Irlanda in quattro mentre l'Italia li divide in cinque circoscrizioni ma redistribuisce i resti non utilizzati in queste in una "circoscrizione nazionale". La Germania, infine, aveva dieci circoscrizioni, ma nelle prossime elezioni adotterà una nuova divisione.

L'adozione di circoscrizioni ampie o addirittura di un'unica circoscrizione statale eleva il potenziale di proporzionalità del sistema ed ha l'effetto di stimolare la presentazione di liste perché i partiti minori possono sfruttare l'alta possibilità esistente di guadagnare seggi. I sistemi proporzionali con ampie circoscrizioni sono, perciò, correttamente annoverati tra le condizioni che producono multipartitismo¹³. Se questo è il carattere maggiormente condiviso dalle leggi elettorali statali delle elezioni europee, in esse troviamo altre condizioni che riducono sia il grado di proporzionalità dei singoli sistemi sia l'uniformità del sistema nel suo complesso. Si pensi, ad esempio, allo sbarramento della percentuale minima di voti per essere ammessi alla divisione dei seggi (cioè la clausola del 5% che è praticata in Germania e in Francia) e alla possibilità di scelta dei candidati data all'elettore. In sei paesi (Francia, Germania, Grecia, Olanda, Portogallo e Spagna) i partiti presentano agli elettori liste bloccate; negli altri cinque paesi a sistema proporzionale di lista, invece, l'elettore può scegliere tra i candidati. In Lussemburgo l'elettore dispone anche della facoltà di votare candidati di liste diverse (*panachage*) mentre in Irlanda il suo voto è trasferito da una preferenza all'altra via via che i candidati prescelti raggiungano o non possano raggiungere il quoziente necessario all'elezione (voto singolo trasferibile).

Scrutinio proporzionale o maggioritario, ampiezza delle circoscrizioni, clausole di sbarramento e metodi di scelta dei candidati sono gli elementi essenziali di un sistema elettorale e su di essi si basa il giudizio complessivamente positivo sull'uniformità attuale, ma un giudizio completo sull'uniformità deve tener conto anche dei caratteri "secondari" delle leggi elettorali statali come sono il diritto di voto attivo e passivo in base all'età e alla residenza, le incompatibilità, l'obbligatorietà del voto o la regolamentazione della campagna elettorale. Intanto, il giudizio di soddisfacente uniformità è sostenuto anche dal fatto che la vicinanza qui segnalata tra le leggi statali per le elezioni europee riguardo agli elemen-

¹³ Di questa affermazione — originariamente enunciata da Duverger (1951) — Taagepera e Shugart (1993) hanno fornito una prova quantitativa.

ti essenziali è conforme ai caratteri indicati nella risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 1993 nella quale si è andati molto vicino alla definizione di un modello uniforme per le leggi statali. Il Parlamento ha proposto i seguenti criteri: (a) scrutinio proporzionale tenendo conto dei voti espressi sull'intero territorio dello stato od eventuale correzione proporzionale di almeno un terzo dei seggi in caso di scrutinio maggioritario, (b) presentazione di liste in circoscrizioni plurinominali, (c) possibilità di indicare una o più preferenze piuttosto che liste bloccate, (d) possibilità di fissare una soglia minima tra il 3 e il 5% dei voti espressi.

Si può dire, insomma, che il sistema elettorale comunitario è — nel suo complesso e tenendo da parte l'Inghilterra — un sistema proporzionale abbastanza uniforme e con un elevato grado di rappresentazione proporzionale delle liste che partecipano alle elezioni. Un sistema siffatto favorisce in via generale il multipartitismo e questo sarà tanto più alto quanto più il sistema politico è attraversato da divisioni o *cleavages* sociali, culturali, territoriali o religiose di cui si fanno espressione differenti partiti politici. Poiché questo è, nel complesso, il caso del sistema politico comunitario, anche se l'effetto delle *cleavages* sulla politica partitica è messo sempre più in questione (almeno quello delle *cleavages* considerate tradizionali come quella religiosa o quella industriale), possiamo chiederci: l'esistenza di molti partiti, a causa delle fratture sociali dei paesi europei, e l'ingresso di molti partiti in Parlamento, a causa dell'alto proporzionalismo del sistema elettorale, a quale tipo di sistema partitico danno luogo?

Competizione e privilegi partitici

Prima di rispondere all'interrogativo ora posto, è bene intendersi sull'uso del termine "sistema partitico" nell'attuale situazione del sistema politico comunitario. Nelle democrazie competitive il termine è usato per indicare la forma stabile o strutturata delle relazioni tra i partiti che competono per l'occupazione dei ruoli di governo. Una serie di variabili interviene nella determinazione dei

caratteri del sistema partitico e molta importanza hanno le arene nelle quali la competizione ha luogo; tra esse figura ovviamente l'arena parlamentare. Per quel che riguarda l'attuale sistema comunitario, si deve mettere in chiaro che la struttura del sistema partitico dipende soprattutto dal fine (che è specifico) e dall'unica arena della competizione partitica nell'Unione ed inoltre dai *privilegi* di natura politica ed istituzionale di cui godono i partiti di cui parliamo, cioè i Gruppi del Parlamento europeo con il supporto — quando esistono — delle Federazioni partitiche transnazionali.

Il fine della competizione partitica nell'attuale sistema comunitario non consiste, ovviamente, nel controllo delle istituzioni che hanno il potere esecutivo o di governo dell'Unione (cioè il Consiglio e la Commissione) ma solo nella formazione — attraverso schieramenti di maggioranza — della volontà dell'istituzione parlamentare. L'arena della competizione partitica del sistema comunitario è, di conseguenza, solo il Parlamento stesso e non esiste altra arena — istituzionale o non istituzionale — nella quale vi sia competizione tra i partiti per guadagnare una posizione determinante nel processo politico e decisionale dell'Unione. Non vi è ancora un'arena governativa, anche se la nuova procedura di nomina del Presidente e dei membri della Commissione secondo l'art. 158 CEE (modificato dal trattato di Maastricht) permette l'"intrusione" dei partiti nell'atto costitutivo di questa istituzione esecutiva della Comunità; né vi è, soprattutto, una effettiva arena elettorale dei Gruppi ma tante arene elettorali, popolate solo da partiti statali, quanti sono gli stati membri. Di conseguenza, le strategie e le scelte di voto dei Gruppi in Parlamento non sono spese — come avviene nei sistemi statali — nell'arena elettorale e non servono a guadagnare nuovo elettorato "a destra" o "a sinistra" della collocazione di ciascun Gruppo. Questo avviene perché le elezioni europee continuano ad essere — come molti dicono — elezioni nazionali di second'ordine. Ma, attenzione, se la grandezza dei Gruppi dipende dalle fortune elettorali dei partiti nazionali nei rispettivi sistemi politici statali, i comportamenti parlamentari degli eurodeputati non dipendono solo dai partiti nazionali ma — per chi più, per

chi meno — dipendono (e per tutti in misura sempre maggiore) anche dalle strategie che l'imperativo istituzionale delle regole decisionali impongono ai Gruppi cui essi (e i loro partiti nazionali) aderiscono.

Una conseguenza importante di questa situazione — che è un privilegio di natura politica — è la irresponsabilità elettorale dei Gruppi: nonostante partecipino alla formazione della volontà dell'istituzione di rappresentanza popolare su quella legislazione comunitaria nella quale il Parlamento codecide, essi non si presentano di fronte agli elettori a rendere conto dei loro voti in Parlamento. Questa irresponsabilità consente, ovviamente, che si continui a non dare grande importanza alla solidità della disciplina dei Gruppi e si accetti che i singoli deputati o intere componenti nazionali di un Gruppo votino diversamente dalle indicazioni date dai leaders ufficiali dei Gruppi senza che questo fatto provochi grandi conflitti all'interno dei Gruppi stessi. Andando avanti nell'attuazione dell'Unione è prevedibile, tuttavia, un cambiamento di questa situazione: la coerenza di voto dei Gruppi assumerà certamente importanza e si ridurranno i casi di voto in contrasto con le dichiarazioni ufficiali dei leaders dei Gruppi.

La natura del sistema partitico dell'Unione Europea

Fate queste premesse, possiamo avvicinarci alla definizione della natura del sistema partitico comunitario servendoci dell'asse destra-sinistra sul quale i Gruppi, come i partiti, si possono collocare in base ai loro orientamenti ed ideologie e in base alle loro posizioni reciproche. Anche se in Europa la politica partitica attraversa profondi cambiamenti, l'asse destra-sinistra continua ad essere un buon strumento di posizionamento reciproco dei partiti al fine di definire la natura del loro sistema. L'asse destra-sinistra è facilmente trasportabile da un sistema ad un altro e, ciò che è molto importante nel nostro caso, è adeguato a fare la "somma" dei sistemi statali con la quale si costruisce il sistema partitico dell'Unione Europea.

Nelle prime tre legislature elette del Parlamento europeo sono stati presenti partiti che si possono considerare espressione di otto famiglie partitiche o tendenze politico-ideologiche, tradizionali e nuove, dell'Europa occidentale. Sette di esse si collocavano da sinistra a destra nell'ordine seguente: comunista, socialista, ecologista, liberal-radical, cristiana, liberal-conservatrice, nazionalista. La collocazione sull'asse destra-sinistra dell'ottava corrente, quella dei partiti regionalisti ed etnici se era possibile in alcuni sistemi statali e non per tutti i partiti regionalisti ed etnici, era impraticabile nel sistema comunitario a causa dell'eterogeneità delle liste regionaliste ed etniche presenti in Parlamento¹⁴. La presenza della famiglia delle liste ecologiste e verdi sull'asse destra-sinistra è stata una questione inizialmente controversa ma la sua collocazione a sinistra non può essere ormai contestata neanche da chi sottolinea il fatto che la "nuova politica" dei verdi non ha gli stessi caratteri dei programmi dei tradizionali partiti di sinistra.

Se presenta problemi la collocazione delle famiglie su un asse orizzontale che ordina i loro orientamenti complessivi su conservazione e cambiamento dall'estrema destra all'estrema sinistra, ancora più problematica è ovviamente la collocazione di partiti politici che nella loro vita e nella loro strategia possono accogliere tendenze politiche diverse anche se non distanti fra loro. La soluzione più comune di questi problemi è il ricorso ai dati sugli schieramenti e le coalizioni dei partiti in parlamento; altre soluzioni consistono nel ricorso al giudizio degli esperti (Castels and Mair, 1984), nell'esame dei programmi dei partiti (Budge and Robertson, 1987) o nell'insieme di questi ed altri criteri. Passando dai partiti nazionali ai gruppi partitici del Parlamento europeo, il problema ovviamente si complica. Alcuni dati mancano del tutto o non sono sufficienti — ad esempio, quelli sugli schieramenti di voto in parlamento (Attinà, 1990) — mentre un esame sistematico che permetta comparazioni dei documenti programmatici dei

¹⁴ Nel terzo Parlamento erano presenti quindici deputati di quattordici liste regionaliste, sei delle quali spagnole. La maggior parte di essi aderiva al Gruppo Arcobaleno che aveva natura di gruppo parlamentare "misto" o "tecnico".

Gruppi o delle Federazioni non è stato ancora fatto. Ci si deve affidare, quindi, alla conoscenza della vita dei Gruppi e delle loro "radici familiari". Su questi dati si basa la Figura n. 1 che sovrappone la rappresentazione spaziale dei Gruppi del terzo Parlamento eletto e quella delle famiglie partitiche sull'asse destra-sinistra. L'estrema sinistra ha finito con l'essere occupata solo dal pic-

Fig. 1 - Famiglie partitiche europee

Comunista	Socialista Ecologista	Lib.-Radicale	Lib.-Conservatrice Nazionalista				
<i>Gruppi partitici del Parlamento Europeo</i>							
CS	S	V	(LDR)	PPE	LDR	ADE	DR
<i>Asse destra-sinistra</i>							
Estr. Sin.	Sinistra		Centro		Destra		Estr. Destr.

colo Gruppo della Coalizione delle Sinistre (CS) i cui partiti aderenti si sono collegati alla famiglia storica Comunista. Sulla sinistra dell'asse — in corrispondenza delle famiglie socialista e verde — si sono collocati due Gruppi, quello Verde (V) e quello Socialista (S). La corrente liberal-radical si è collocata a cavallo tra la sinistra e il centro e i pochi partiti di questa corrente hanno aderito al Gruppo socialista (come il PvdA olandese) oppure al Gruppo LDR (come il PRI italiano). Il centro dell'asse destra-sinistra è stato occupato da tre famiglie — quella liberal-radical, quella cristiana e quella liberal-conservatrice — le due famiglie liberali, però, sono sempre state a cavallo con la sinistra e con la destra dell'asse. Se tra un settore e l'altro non si può porre una netta barriera di discontinuità, tra i Gruppi del centro e della destra del Parlamento europeo vi è sempre stata addirittura sovrapposizione o meglio "scavalco" reciproco: nel Gruppo LDR si sono trovati partiti di centro come il tedesco FDP e lo spagnolo CDS e addirittura di centro-sinistra come l'olandese

Democrazia 66 e il PRI italiano; mentre nel Gruppo PPE si sono raccolti partiti marcatamente di destra come i conservatori britannici e il PPE spagnolo. Interamente a destra, infine, sono stati il Gruppo ADE, in massima parte composto da deputati del RPR francese, e, all'estrema destra, il Gruppo DR di composizione franco-tedesca.

In conclusione, nel Parlamento europeo è riflesso l'ampio spettro delle famiglie partitiche dell'Europa occidentale. Il loro numero consiglia di suddividere l'asse in cinque settori: estrema sinistra, sinistra, centro, destra ed estrema destra. I due settori estremi sono sempre stati poco popolati sia in termini di gruppi che di deputati e la maggior parte dei Gruppi si sono concentrati nei tre settori interni. Se Verdi e Socialisti si sono raccolti prevalentemente dentro i confini della sinistra e l'Alleanza Democratica Europea (ADE) dentro i confini della destra, né il gruppo PPE né il Gruppo LDR si sono collocati esclusivamente all'interno del centro o della destra.

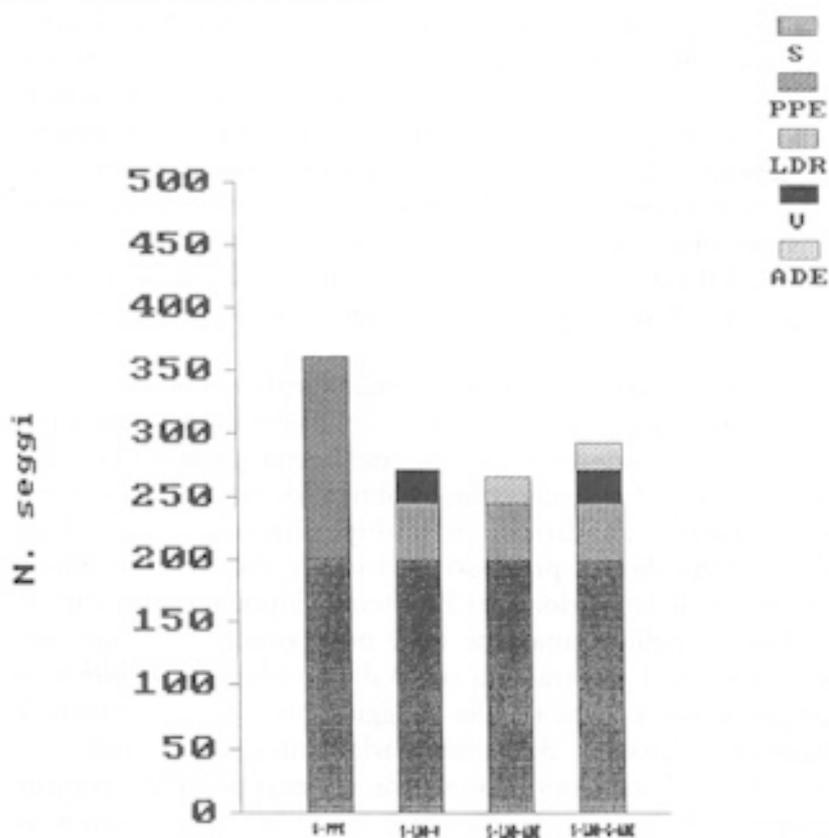
Per definire la natura del sistema partitico comunitario è necessario, a questo punto, un altro dato: individuare i partiti più importanti — se non *essenziali* — dell'arena parlamentare comunitaria¹⁵. Se la frammentazione politico-ideologica e il sistema elettorale creano condizioni di multipartitismo, il voto degli elettori e le regole del processo decisionale comunitario hanno creato, invece, le condizioni per l'esistenza di pochi partiti con un ruolo decisivo nella formazione delle maggioranze parlamentari.

Il Grafico n. 1 mostra — a titolo di speculazione analitica — la composizione partitica delle maggioranze numericamente e politicamente possibili del terzo Parlamento: non si tratta — ovviamente — di coalizioni chiuse che sostengono vere e proprie maggioranze di governo, ma di schieramenti aperti necessari a far passare le deliberazioni legislative che richiedano la maggioranza assoluta degli aventi diritto — cioè 260 voti — e gli atti per l'adempimento di compiti istituzionali come l'elezione del Presidente del Parlamento e il voto di fiducia alla Commissione. Esse sono una "grande coalizione" dei Gruppi Socialista e Popolare e

¹⁵ Sui partiti essenziali vedi, in particolare, Sartori (1976) pp. 121-125.

tre "piccole coalizioni" dei Socialisti e Liberal-democratici con i Verdi e Alleanza Democratica Europea oppure con gli uni o con l'altra. In tutto cinque Gruppi partitici, non tutti della stessa importanza.

Grafico 1 - *Maggioranze possibili*



La "grande coalizione" non avrebbe grandi problemi di natura numerica ma di natura politica sì. Sarebbe numericamente così forte che reggerebbe nonostante forti dissensi di voto — un'eventualità che, abbiamo già visto, è "naturale" nel sistema

comunitario grazie al privilegio politico dell'irresponsabilità elettorale dei Gruppi. In questa "grande coalizione" si troverebbero nella stessa maggioranza partiti che negli stati sono sui due fronti della competizione governativa come i laburisti e i conservatori britannici o i socialdemocratici e i democristiani tedeschi. È, quindi, difficile pensare che questa maggioranza possa godere di buona salute. La "piccola coalizione" a quattro (S, LDR, V e ADE) avrebbe una maggioranza numerica solida ma anch'essa metterebbe insieme forze eterogenee e contrapposte nelle arene parlamentari e governative degli stati. Questa condizione si verificerebbe anche con una "piccola coalizione" a tre (che, in più, avrebbe una maggioranza numerica risicata) sia nella "versione verde" — cioè escludendo la destra francese — sia nella "versione rosso-blu" (i colori della Francia) — cioè escludendo i Verdi e includendo tutte le principali forze del sistema partitico francese, dai socialisti a RPR.

In conclusione, ci troviamo di fronte a coalizioni che hanno un solo grande partito (quello socialista) nel ruolo di *pivot party* e che presentano tutte lo stesso carattere di debolezza a causa del fatto che mettono insieme a livello comunitario deputati di partiti che a livello statale si trovano in molti casi sui lati opposti della maggioranza e dell'opposizione nelle coalizioni governative. Nonostante ciò, i leaders dei Gruppi destinati a formare gli schieramenti maggioritari, posti di fronte alla necessità di far funzionare il Parlamento e assicurare il normale *output* legislativo dell'Unione, non possono fare a meno di accordarsi sugli atti che devono essere approvati con le procedure di decisione a maggioranza assoluta. In fin dei conti questo funzionamento del sistema partitico comunitario non sarebbe eccezionale, nel senso che lo si trova nei sistemi politici di natura federale (ad esempio, quello svizzero) nei quali i comportamenti e le alleanze dei partiti a livello federale sono in larga misura indipendenti. Smith (1989) ha sottolineato la particolarità del funzionamento di questi sistemi partitici e li ha giustamente denominati *split party systems*.

Non è detto, però, che — se nel terzo Parlamento il gruppo socialista è stato insieme il partito più grande e il *pivot party* di tutti gli schieramenti di possibili maggioranze — in questa condi-

zione non possa venirsi a trovare il Gruppo Popolare che uscisse rafforzato da una consultazione elettorale. Se la condizione di questi due Gruppi si mantiene a lungo, prenderebbe allora forma, addirittura, un sistema (bipartitico speciale?) nel quale ciascuno dei due maggiori partiti, non raggiungendo la maggioranza assoluta, può scegliere come suoi alleati sia partiti minori sia l'altro grosso partito perché le regole costituzionali e decisionali dell'Unione — finché non vengono cambiate — richiedono maggioranze il più possibile coerenti per l'approvazione di atti legislativi, ma non richiedono maggioranze esclusive di governo e concedono, quindi, ai partiti in Parlamento elasticità di strategia e di comportamenti. Insomma, come esistono *imperativi istituzionali* che inducono all'integrazione partitica, esistono *privilegi politici* (come l'irresponsabilità elettorale) e *istituzionali* (come l'assenza di obblighi di governo) che lasciano liberi i partiti di adottare strategie parlamentari flessibili e una disciplina interna permissiva perché essi non devono dare conto agli elettori dei loro comportamenti in parlamento. Di conseguenza, il multipartitismo comunitario ha la natura del multipartitismo moderato nel quale sono possibili una pluralità di coalizioni di maggioranza tra i Gruppi che si trovano nei segmenti interni dell'asse destra-sinistra.

Il prossimo passo della politica partitica dell'Unione Europea

L'istituzionalizzazione del parlamento e l'evoluzione federale e democratica dell'Unione Europea sono processi chiaramente collegati: passando dallo stadio delle unioni tradizionali di stati — nel quale il ruolo delle assemblee parlamentari comuni è più di facciata che di sostanza — allo stadio delle unioni federali democratiche — nelle quali i parlamenti hanno funzioni sostanziali di espressione di volontà sugli atti dell'unione e sulla sua stessa costituzione — gli stati dell'Unione Europea non possono fare a meno di trasferire competenze dai parlamenti statali al Parlamento comune e di dotare quest'ultimo di congrui poteri e adeguati strumenti. Questi cambiamenti istituzionali, tuttavia, non bastano; il Parlamento europeo non sarà in grado di assolvere la

sua funzione di rappresentanza democratica se la politica partitica a livello dell'Unione resterà circoscritta all'interno del Parlamento e i privilegi politico-istituzionali conterranno più degli imperativi ovvero se non si realizzerà un grado adeguato di integrazione partitica non solo all'interno del parlamento ma anche nel sistema politico dell'Unione Europea nel suo complesso.

Le affinità tra partiti politici di stati diversi e l'appartenenza alla stessa famiglia non sono fattori sufficienti di fusione transnazionale e di creazione di partiti federali anche se facilitano la cooperazione nel Parlamento europeo e la costituzione di Gruppi sotto l'effetto di imperativi istituzionali. Le federazioni partitiche sono certamente un sostegno a questa forma di integrazione partitica, ma — contrariamente alle attese alimentate anche dagli statuti che prevedono persino forme di iscrizione individuale — è improbabile che esse diano vita in breve tempo ad organizzazioni partitiche dotate di una leadership centrale e di un'organizzazione diffusa su tutto il territorio dell'Unione. La prossima fase dell'integrazione partitica comunitaria sarà costituita, invece, da forme di coordinazione più stretta tra le leaderships dei partiti che aderiscono agli stessi Gruppi. A questa forma di coordinazione — che è stata considerata consona con i probabili sviluppi istituzionali dell'Unione (vedi Attinà 1992, pp. 193-6) — saranno associati i responsabili dei Gruppi partitici e ovviamente le federazioni che daranno il loro sostegno organizzativo. Hix (1993) e Johansson (1993) hanno dimostrato l'apparizione di questa coordinazione in occasione — rispettivamente — della preparazione del trattato di Maastricht e della scelta del PPE di allargarsi ai conservatori britannici e danesi; a questa coordinazione, inoltre, pensavano i partiti socialisti europei quando hanno sostituito la vecchia confederazione con il nuovo Partito dei Socialisti Europei. Questi vertici (o riunioni dei vertici) dei partiti comunitari diventeranno sempre più formali e regolari e assolveranno alla funzione di collegare, al livello più alto di responsabilità politica, i partiti nazionali con il Gruppo partitico di cui essi fanno parte. Per qualche tempo questi vertici funzioneranno solo in occasione di importanti eventi del processo comunitario come è accaduto in occasione della preparazione del trattato di Unione Europea;

successivamente diventeranno strutture formali e regolari, veri e propri organi direttivi del collegamento tra il livello statale e il livello federale della politica partitica dell'Unione. A quel punto essi assumeranno un ruolo decisivo nella formulazione dei programmi e nella selezione dei membri della Commissione: la nuova procedura di nomina della Commissione, che entrerà in vigore con la nomina della Commissione che si insedierà nel gennaio 1995, apre infatti la porta alla partecipazione del Parlamento — e quindi dei partiti — a questo importante atto istituzionale dell'Unione.

BIBLIOGRAFIA

- Attinà F. (1986), *Parlamento Europeo e Interessi Comunitari*, Milano, Angeli.
- Attinà F. (1990), *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, in *European Journal of Political Research*, VIII, 557-579.
- Attinà F. (1992), *Il Sistema Politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè.
- Bardi L. (1989), *Il Parlamento della Comunità Europea. Legittimità e Riforma*, Bologna, Il Mulino.
- Bribosia H. (1992), *Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats Membres*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 4, 165-188.
- Budge J. and Robertson D. (1987), *Ideology, Strategy and Party Changes: Spatial Analyses of Postwar Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castels F. and Mair P. (1984), *Left-Right Political Scales: Some "Expert" Judgements*, in *European Journal of Political Research*, 12, 1, 73-88.
- Duverger M. (1951), *Les Partis Politiques*, Paris, Le seuil.
- Fisichella D. (1993), *Elezioni e Democrazia. Un'Analisi Comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Fitzmaurice J. (1975), *The Party Groups in the European Parliament*, Westmed, Saxon House.
- Hix S. (1993), *European Integration and Party Behaviour: Party Adaptation to Extra-System Challenges*, paper, ECPR Joint Sessions of Workshops, Leiden Universitat, 2-8 aprile.
- Kirchner E.J. (1985), *The European Parliament. Performance and Prospects*. Aldershot, Gower.
- Kirchner E.J. and Stefanou C. (1990), *Institutional Implications of European Integration*, in *Public Law Review*, 1, 1, 61-82.
- Jacobs F. and Corbett R. (1992), *The European Parliament*, London, Longman.
- Johansson K.M. (1993), *Transnational Party-Co-operation: The Case of the European People's Party*, paper, ECPR Joint Sessions of Workshops, Leiden Universitat, 2-8 aprile.
- Lijphart A. (1990), *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, in *American Political Science Review*, 84, 2, 481-496.
- Lodge J. (1991), *The Democratic Deficit and the European Parliament*, London, Fabian Society, Discussion paper no. 4.
- Rae D.W. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- Scalngi P. (1980), *The European Parliament. Three Decade Search for a United Europe*, London, Aldwich.
- Smith G. (1989), *Core Persistence: System Change and the 'People's Party'*, in *West European Politics*, 12, 4, 157-168.

-
- Taagepera R. and Shugart M.S. (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Taagepera R. and Shugart M.S. (1993), *Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect*, in *American Political Science Review*, 87, 2, 455-464.
- Teasdale A.L. (1993), *Subsidiarity in Post-Maastricht Europa*, in *Political Quarterly*, 64, 2, 187-197.
- Villani U. (1992), *Il Deficit Democratico nella Formazione delle Norme Comunitarie*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 31, 4, 599-640.
- von Beyme K. (1987), *I Partiti nelle Democrazie Occidentali*, Bologna, Zanichelli (ed. or.: *Parteien in Westlichen Demokratien - Überarbeitete Neuauflage*, München, Piper & Co., 1982).
- Williams S. (1991), *Sovereignty and Accountability in the European Community*, in Keohane R.O. and Hoffmann S. (eds), *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 155-176.

UGO VILLANI

L'adozione di atti comunitari con la procedura di "codecisione"

1. Tra le novità più significative introdotte dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 vi è la procedura di adozione di atti comunitari designata, nei lavori della Conferenza intergovernativa sull'unione politica, "codecisione", ma restata infine anonima e regolata dall'art. 189 B del Trattato istitutivo della Comunità europea, nel testo modificato dall'art. G del Trattato di Maastricht.

La previsione di tale procedura rappresenta una risposta all'esigenza di rafforzare la legittimità democratica della costruzione europea. Come è noto, è stato da più parti denunciato un *deficit* di democrazia nelle Comunità europee, conseguente al "trasferimento" di ampie competenze legislative dagli Stati membri alle stesse Comunità. Questo fenomeno infatti si è risolto in una sottrazione di poteri ai parlamenti nazionali, senza un'adeguata compensazione di poteri a favore del Parlamento europeo, dato che, almeno nel testo originario del Trattato di Roma, il Parlamento aveva un ruolo meramente consultivo, mentre il potere decisionale era concentrato nelle mani del Consiglio. Anche l'Atto unico europeo del 1986, pur prevedendo in alcune materie la nuova procedura di "cooperazione", oggi disciplinata nell'art. 189 C, non aveva mutato in maniera rilevante la posizione del Parlamento nei rapporti con le altre istituzioni comunitarie competenti per l'adozione degli atti comunitari, la Commissione e soprattutto il Consiglio.

Il Consiglio europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990 ha dichiarato che, "conformemente alla tradizione democratica di tutti gli Stati membri e per conferire maggiore legittimità democratica all'Unione è necessario che, parallelamente all'evoluzione della Comunità verso l'Unione europea, si realizzi lo sviluppo del ruolo del Parlamento europeo in materia legislativa e di controllo sull'attività dell'Unione che, insieme con il ruolo dei parlamenti nazionali, rafforzerà la legittimità democratica dell'Unione". Questo orientamento è stato confermato nel successivo Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990, nel quale si è chiesto che la Conferenza intergovernativa sull'unione politica rivolgesse una particolare attenzione all'aspetto della legittimità democratica, esaminando, tra le varie misure, l'estensione e il potenziamento della procedura di cooperazione, l'estensione della procedura di parere conforme agli accordi internazionali che richiedono l'approvazione unanime del Consiglio e "la possibilità di elaborare procedure di codecisione per gli atti di carattere legislativo, nel contesto della gerarchia degli atti comunitari".

Nel Trattato di Maastricht già nel Preambolo le parti contraenti dichiarano di voler "rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni". Tale obiettivo è perseguito, nello stesso Trattato, mediante un notevole ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura di cooperazione, una limitata estensione di quella di parere conforme e, soprattutto, inserendo la suddetta procedura di codecisione regolata dall'art. 189 B.

2. Quest'ultima procedura ha inizio con la presentazione da parte della Commissione di una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, il quale, acquisito il parere del Parlamento, delibera a maggioranza qualificata una posizione comune e la trasmette al Parlamento, informandolo esaurientemente dei motivi che lo hanno indotto ad adottarla. Anche la Commissione informa esaurientemente il Parlamento della sua posizione.

Entro tre mesi dalla comunicazione della posizione comune al Parlamento possono determinarsi diverse ipotesi. Anzitutto è possibile che il Parlamento approvi la posizione comune, nel qual

caso il Consiglio adotta definitivamente l'atto in conformità della posizione comune; a questa ipotesi è parificata quella in cui il Parlamento non si pronunci entro il suddetto termine (silenzio assenso). Nel caso invece che, entro tre mesi dalla suddetta comunicazione, il Parlamento — a maggioranza assoluta dei suoi membri — respinga la posizione comune, il Consiglio (che ne è immediatamente informato) può convocare un Comitato di conciliazione formato dai membri del Consiglio o dai loro rappresentanti e da altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo. In questa fase, peraltro, non si svolge alcuna procedura di conciliazione, in quanto il Consiglio si limita a precisare ulteriormente la sua posizione. A seguito di tali precisazioni il Parlamento, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, può confermare il rigetto della posizione comune, così determinando la definitiva non adozione dell'atto, oppure può proporre degli emendamenti.

Benché non espressamente prevista, e per quanto improbabile, non può escludersi l'ipotesi che, intervenute le precisazioni del Consiglio, il Parlamento decida di approvare l'atto, così determinando la sua successiva adozione da parte del Consiglio. Ci sembra però che tale approvazione non possa presumersi nell'ipotesi in cui il Parlamento non si pronunci. Contro un'equiparazione del silenzio all'approvazione può osservarsi che il Parlamento ha già espresso, ed a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la chiara volontà di respingere la posizione comune, per cui occorrerebbe una nuova esplicita manifestazione di volontà per revocare la precedente dichiarazione. Si aggiunga che, in linea di principio, l'equiparazione del silenzio all'assenso non può presumersi (*"quit tacet neque negat, neque utique fatetur"*), ma occorre una prescrizione normativa: nella specie, benché sia stabilito un termine per la pronuncia del Parlamento (i consueti tre mesi aumentati automaticamente di altri due mesi, ai sensi dell'art. 189 B par. 7), la norma in esame non ricollega alcun effetto giuridico alla mancata pronuncia. È quindi da ritenere che, in tale ipotesi, il termine abbia carattere ordinatorio e la sua scadenza determini solo un inevitabile rallentamento della procedura.

È possibile infine che il Parlamento, a seguito delle precisazioni del Consiglio, o già al primo esame della posizione comune,

decida a maggioranza assoluta dei suoi componenti di proporre emendamenti. Il testo emendato è inviato alla Commissione, che formula un parere al riguardo, ed al Consiglio, il quale, entro tre mesi, può approvare integralmente tale testo ("approva *tutti* gli emendamenti"), modificando di conseguenza la sua posizione comune e adottando l'atto. A questo fine è sufficiente la maggioranza qualificata rispetto agli emendamenti condivisi dalla Commissione, mentre è necessaria l'unanimità per gli emendamenti sui quali la Commissione abbia espresso parere negativo, in conformità con la regola generale, riconfermata dall'art. 189 A par. 1 (sia pure con alcune eccezioni), in virtù della quale il Consiglio può emanare un atto che costituisca emendamento della proposta della Commissione solo deliberando alla unanimità.

L'art. 189 A par. 2 conferma anche la regola tradizionale che permette alla Commissione di modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto comunitario. Non può perciò escludersi che la Commissione, oltre al parere sugli emendamenti proposti dal Parlamento, formuli propri emendamenti. In questo caso il Consiglio, salvo che gli emendamenti della Commissione determinino un mutamento sostanziale della proposta, tale da richiedere la riconsultazione del Parlamento, potrebbe approvare, oltre agli emendamenti del Parlamento, anche quelli della Commissione. Riteniamo peraltro che in una siffatta eventualità l'atto non potrebbe essere definitivamente adottato dal Consiglio. È vero infatti che, a questo fine, si richiede che il Consiglio approvi tutti gli emendamenti del Parlamento e tale condizione si verifica nell'ipotesi in esame. Tuttavia l'intero procedimento è volto a subordinare l'adozione di un atto all'esistenza del duplice consenso, del Consiglio e del Parlamento, su tale atto (anche se, per quanto riguarda il Parlamento, in certi casi il consenso è presunto); tale duplice consenso evidentemente non sussiste se il Consiglio aggiunga, nel testo approvato, gli emendamenti della Commissione a quelli proposti dal Parlamento. Anche sul piano letterale il par. 3, in fine, si riferisce all'approvazione dell'"atto", così mostrando che tale approvazione deve riguardare non già i singoli emendamenti del Parlamento, ma l'atto (emendato dal Parlamento) nella sua inte-

grità e intangibilità. In conclusione, pertanto, l'ipotesi in questione va considerata quale mancata approvazione dell'atto.

3. Nell'ipotesi in cui il Consiglio non approvi l'atto (non avendo approvato tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento o, a nostro giudizio, avendo approvato anche emendamenti proposti autonomamente dalla Commissione), viene convocato immediatamente dal Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento, il già ricordato Comitato di conciliazione. Questo ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio (o dei loro rappresentanti) e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. La Commissione partecipa ai lavori del Comitato di conciliazione e prende tutte le iniziative necessarie per favorire un ravvicinamento fra le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio (par. 4). Se entro sei settimane (prorogabili di due settimane d'accordo fra il Parlamento ed il Consiglio) dalla sua convocazione il Comitato di conciliazione perviene ad approvare un progetto comune, il Parlamento ed il Consiglio dispongono di altre sei settimane (prorogabili di due settimane con l'accordo dei due organi) per adottare l'atto conformemente a tale progetto comune (a maggioranza assoluta dei voti espressi, il Parlamento, a maggioranza qualificata, il Consiglio). In mancanza di approvazione di uno dei due organi l'atto si considera non adottato (par. 5).

Il Parlamento europeo ha opportunamente introdotto nel suo Regolamento (modificato il 15 settembre 1993 in seguito al Trattato di Maastricht sull'Unione europea) delle nuove disposizioni volte a raccordare i suoi lavori con i risultati raggiunti dal Comitato di conciliazione. Qualora questo sia pervenuto ad un accordo su un progetto comune l'art. 52 D — al fine di assicurare, da un lato, il rispetto dei termini prescritti dal citato art. 189 B par. 5 del Trattato CEE, dall'altro, un esauriente esame del progetto — stabilisce anzitutto che "la questione viene iscritta d'ufficio all'ordine del giorno dell'ultima tornata compresa nelle sei o, in caso di proroga, otto settimane dalla data di approvazione del progetto comune da parte del Comitato di conciliazione" (par. 1). Inoltre, nell'intento di evitare che emendamenti al progetto,

rimettendo in discussione il suo contenuto e producendo presumibilmente la scadenza dei predetti termini, comportino di fatto la bocciatura dell'atto in questione, lo stesso art. 52 D dichiara che "nessun emendamento può essere presentato al progetto comune" (par. 3) e che "il progetto comune nel suo insieme forma oggetto di una votazione unica" (par. 4).

4. La procedura di conciliazione rappresenta un utile strumento per favorire una reale "codecisione" tra il Parlamento ed il Consiglio, il raggiungimento, cioè, di una comune volontà positiva rispetto ad un determinato testo. Essa inoltre pone su un medesimo piano tali organi sino al momento finale dell'adozione definitiva dell'atto: come si è osservato, l'assenza di approvazione dell'uno o dell'altro organo determina la bocciatura dell'atto, senza possibilità di parificare il silenzio del Parlamento ad un consenso.

Di particolare interesse è il ruolo assegnato alla Commissione di favorire un ravvicinamento fra le posizioni del Parlamento e del Consiglio. Tale compito fa sì che, nel procedimento di conciliazione, la Commissione assuma la posizione di organo imparziale che svolge effettivamente le funzioni di un conciliatore, facendo proposte, presentando suggerimenti, mediando tra i rappresentanti del Parlamento ed il Consiglio; questi ultimi sono invece visti come le due parti contrapposte tra le quali si svolge un negoziato, peraltro nel quadro istituzionale del Comitato e con la collaborazione della Commissione.

Il ruolo di conciliatore attribuito alla Commissione si riflette, a nostro avviso, sul potere di modificare la propria proposta. Tale potere permane, come si evince dall'ampia formulazione dell'art. 189 A par. 2; tuttavia, posto che nella procedura di conciliazione il compito della Commissione è di favorire un'intesa tra il Consiglio ed i rappresentanti del Parlamento, è da ritenere che la Commissione possa proporre solo quelle modifiche che siano dirette a favorire tale intesa.

L'obiettivo della procedura di conciliazione, il raggiungimento di un progetto comune del Consiglio e del Parlamento, ha per conseguenza che, in questa fase, siano decisive solo le volontà di

questi due organi, mentre la Commissione assume un ruolo strumentale rispetto all'incontro di tali volontà. Ne è prova non solo l'indicato compito conciliativo della Commissione, ma anche la possibilità, esplicitamente prevista dall'art. 189 A par. 1, che il Consiglio emendi la proposta della Commissione a maggioranza qualificata, in deroga alla regola generale secondo la quale gli emendamenti alle proposte della Commissione richiedono l'unanimità nel Consiglio. Tale possibilità riguarda non solo la procedura di conciliazione, ma anche la fase successiva di adozione definitiva dell'atto da parte del Consiglio e del Parlamento.

L'art. 189 B par. 4 configura i rappresentanti del Parlamento ed il Consiglio come due parti contrapposte in un negoziato, come dimostra la previsione di due distinte procedure di votazione, nel Comitato, per gli uni e per l'altro. Tale configurazione dei rapporti tra le due "parti" risulta confermata sia dal nuovo Regolamento del Parlamento europeo del 15 settembre 1993, sia dalla Dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà, adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 25 ottobre 1993. Il primo fa infatti esplicito riferimento alle riunioni preparatorie interne della delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione (art. 52 B par. 4) e dichiara inoltre che "la delegazione decide a maggioranza dei suoi membri. Le sue discussioni si svolgono a porte chiuse" (art. 52 B par. 7): esso prevede quindi che la delegazione al Comitato di conciliazione raggiunga le proprie determinazioni in tempi ed in sedi diversi rispetto allo stesso Comitato (e, naturalmente, rispetto alla "controparte", il Consiglio). Nella stessa ottica la Dichiarazione interistituzionale del 25 ottobre 1993, nella parte concernente le "Modalità di svolgimento dei lavori del Comitato di conciliazione previsto all'art. 189 B", dispone, al punto 8, che "i dettagli delle votazioni e, all'occorrenza, le relative dichiarazioni di voto nell'ambito di ciascuna delegazione nel Comitato di conciliazione, sono trasmessi al Comitato".

Non può tuttavia escludersi l'eventualità che il negoziato tra i rappresentanti del Parlamento ed il Consiglio si svolga in maniera meno schematica di quella prefigurata dalle disposizioni appe-

na ricordate. È cioè possibile che tra i rappresentanti del Parlamento (o alcuni di loro) ed i rappresentanti di alcuni governi (quelli, presumibilmente, in minoranza) si realizzino, attraverso contatti informali, convergenze di posizioni; e che queste convergenze diano luogo ad un'opera di pressione e di persuasione sugli altri membri del Consiglio (o della delegazione parlamentare) per indurli ad avvicinarsi a tali posizioni. Nel quadro di questi contatti informali un ruolo significativo potrebbe essere svolto dai Copresidenti del Comitato di conciliazione, i quali, ai sensi della ricordata Dichiarazione interistituzionale del 25 ottobre 1993, sono il Presidente del Parlamento europeo ed il Presidente del Consiglio (punto 3). I Copresidenti — sempre in forza di detta Dichiarazione (punto 5) — possono infatti elaborare progetti comuni da presentare al Comitato: tali progetti potrebbero contenere delle proposte che siano frutto di contatti e negoziati informali tra le diverse componenti delle due "parti" (delegazione parlamentare e Consiglio) e che, in quanto tali, avrebbero buone *chances* di essere approvate da dette parti.

Le probabilità di successo della conciliazione sono legate anche alle maggioranze prescritte perché i membri del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento raggiungano un progetto comune. Tali probabilità diventano evidentemente più esigue ove il Consiglio debba deliberare all'unanimità, essendo ben più arduo il raggiungimento di un'intesa generale. L'esistenza di una sorta di diritto di veto può anzi incoraggiare uno Stato ad insistere sulle proprie posizioni senza accettare la benché minima concessione nei confronti di quelle degli altri e del Parlamento. Sotto questo profilo appare criticabile, ed in qualche misura contraddittorio rispetto all'obiettivo della conciliazione, che, in deroga all'art. 189 B, sia prescritta l'unanimità del Consiglio in tutta la procedura per l'adozione di azioni di incentivazione in materia di cultura (art. 128 par. 5) e del programma quadro pluriennale in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130 I par. 1).

5. La procedura di cui all'art. 189 B può proseguire, dando luogo ad una terza lettura da parte del Consiglio, qualora il procedimento di conciliazione non conduca al raggiungimento di un

progetto comune entro sei mesi dalla convocazione del Comitato. In questa ipotesi l'atto proposto si considera non adottato; tuttavia, entro sei mesi dalla scadenza del termine concesso al Comitato di conciliazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può confermare l'originaria posizione comune, eventualmente con emendamenti proposti dal Parlamento. In questo caso l'atto è definitivamente adottato, a meno che, entro ulteriori sei settimane, il Parlamento, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri, respinga il testo, nel quale caso l'atto proposto si considera non adottato (par. 6). Si noti, riguardo agli eventuali emendamenti del Parlamento, che la loro adozione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio deve ritenersi ammissibile solo se essi siano stati approvati dalla Commissione; in caso contrario è necessaria la votazione all'unanimità, in quanto ritorna applicabile la regola generale per la quale solo con tale votazione il Consiglio può emendare la proposta della Commissione.

La previsione di quest'ultima fase della procedura in esame è stata criticata dal Parlamento europeo, "dato che il Consiglio è autorizzato ad agire unilateralmente in mancanza di accordo con il Parlamento europeo" (risoluzione del 7 aprile 1992 sui risultati delle Conferenze intergovernative). Invero si crea nuovamente uno squilibrio tra i due organi: il Consiglio può infatti adottare l'atto, pur senza l'accordo del Parlamento, mentre quest'ultimo può solo bloccare l'atto, determinando così un risultato di carattere meramente negativo e assumendosi la responsabilità politica della mancata adozione di un atto da parte della Comunità.

La contrarietà del Parlamento europeo nei confronti della "terza lettura" del Consiglio risulta anche dall'art. 52 E del suo nuovo Regolamento. Nel caso in cui il Comitato di conciliazione non pervenga ad un accordo su un progetto comune, tale norma dispone che il Presidente del Parlamento chieda alla Commissione di ritirare la sua proposta e inviti, in ogni caso, il Consiglio a non prendere posizione in applicazione dell'art. 189 B par. 6 del Trattato CE. Qualora il Consiglio confermi, ciononostante, la sua posizione comune, il Presidente del Consiglio viene invitato a "giustificare" tale decisione dinanzi al Parlamento (par. 1). Emerge in maniera evidente, da questa disposizione, il convincimento

del Parlamento che in realtà, ove esso non pervenga ad un'intesa con il Consiglio in seno al Comitato di conciliazione, la procedura dovrebbe chiudersi con la definitiva bocciatura della posizione comune.

6. La procedura di codecisione, malgrado i rilievi che su singoli punti si possono fare e malgrado la sua eccessiva complessità, rappresenta un importante avanzamento del ruolo del Parlamento europeo nella adozione di atti comunitari. Esso in effetti recupera poteri sia nei confronti della Commissione che del Consiglio. Riguardo alla prima, che pure in varie fasi della procedura mantiene il monopolio dell'iniziativa normativa e, in buona misura, degli emendamenti, il Parlamento si affranca da una sorta di tutela, acquistando un ruolo di controparte diretta nei rapporti con il Consiglio. Riguardo al secondo, anche se nella fase iniziale ed in quella finale il rapporto resta squilibrato a favore del Consiglio, tuttavia il Parlamento ha una posizione di piena parità nella procedura di conciliazione e, se questa riesce, nella fase successiva. In ogni caso, sia pure con particolari maggioranze, il Parlamento può condizionare il Consiglio, quanto meno impedendogli l'adozione di atti da esso non approvati.

Se sotto un profilo "qualitativo", concernente cioè le caratteristiche del procedimento, la c.d. codecisione regolata dall'art. 189 B appare un progresso notevole nella affermazione di principi democratici per quanto riguarda l'adozione degli atti comunitari, una valutazione diversa è suggerita da un'analisi di carattere "quantitativo". In realtà la procedura in parola, oltre che nei due casi già ricordati in materia di cultura e di ricerca e sviluppo tecnologico (nei quali la votazione unanime del Consiglio indebolisce il ruolo del Parlamento), è prevista in dodici altri casi: art. 49 (adozione di direttive o regolamenti contenenti misure per attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori); art. 54 par. 2 (relativo all'attuazione della libertà di stabilimento in una data attività); art. 56 par. 2 (direttive per il coordinamento di disposizioni regolamentari o amministrative relative al regime di stabilimento di stranieri); art. 57 (direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, nonché diret-

tive intese al coordinamento delle disposizioni relative all'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, con esclusione delle direttive che comportino almeno in uno Stato membro una modifica dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni); art. 66 (che, in tema di libera circolazione dei servizi, richiama gli articoli da 55 a 58); art. 100 A par. 1 (ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, con le importanti esclusioni già stabilite dal par. 2); art. 100 B (concernente le dichiarazioni di equivalenza delle legislazioni, in virtù del richiamo al predetto art. 100 A); art. 126 par. 4 (azioni di incentivazione in materia di istruzione); art. 129 par. 4 (azioni di incentivazione in materia di sanità); art. 129 A par. 2 (azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica degli Stati membri a tutela dei consumatori); art. 129 D (adozione degli orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee); art. 130 S par. 3 (adozione dei programmi d'azione generali che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere in materia di politica ambientale).

Si tratta di un complesso di materie esiguo rispetto alla massa di atti che, specie a seguito dell'ampliamento delle competenze comunitarie ed all'attribuzione di altre materie all'Unione europea, possono essere adottati.

7. Una valutazione del rafforzamento della legittimità democratica realizzata dal Trattato di Maastricht richiederebbe anche un'analisi di carattere "ponderato": sarebbe cioè necessario misurare il peso politico delle (poche) materie nelle quali il Parlamento europeo ha acquistato un potere di codecisione ex art. 189 B (alle quali andrebbero aggiunti i rari casi in cui il Trattato di Maastricht ha previsto una procedura di "parere conforme") e di quelle (di gran lunga prevalenti) nelle quali il Parlamento partecipa all'adozione di atti comunitari nel quadro della procedura di cooperazione ex art. 189 C, o semplicemente a titolo consultivo, o è addirittura escluso da ogni forma di intervento (salva, in certi casi, la sua mera informazione). Un'analisi siffatta peraltro com-

porterebbe un esame dell'intero sistema comunitario, completato delle nuove disposizioni sull'Unione europea, il che non è evidentemente possibile in questa sede. Si aggiunga che una considerazione dell'importanza politica delle diverse materie di competenza comunitaria (o dell'Unione) risponde inevitabilmente a valutazioni di carattere soggettivo. Ci limitiamo pertanto a ricordare le materie che ci sembrano particolarmente significative per un giudizio sull'assetto democratico risultante del Trattato di Maastricht.

Per quelle nelle quali al Parlamento è stato attribuito un potere di codecisione, è il caso di segnalare che — quale che possa essere la loro importanza — riguardo alla libera circolazione dei lavoratori, al diritto di stabilimento e alla libertà di circolazione dei servizi, le occasioni di esercitare tale potere dovrebbe ridursi notevolmente, una volta completata la realizzazione del mercato interno. Analogamente, l'art. 100 B, stabilendo che il Consiglio può decidere che talune disposizioni in vigore in uno Stato membro devono essere riconosciute come equivalenti a quelle applicate da un altro Stato membro, contempla un potere che era destinato ad esaurirsi una volta per tutte riguardo alle disposizioni degli Stati membri, aventi per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, che non fossero state armonizzate entro il 1992 e che peraltro la Comunità europea non ha sinora esercitato.

Quanto alle materie nelle quali, al contrario, il Parlamento non ha un potere di codecisione, si deve osservare anzitutto come al Parlamento sia riconosciuto il semplice ruolo consultivo in materie di significato "costituzionale"; ci riferiamo all'art. N, che per la revisione dei trattati sui quali si fonda l'Unione si limita a stabilire che il Parlamento sia consultato sulla opportunità di convocare una conferenza intergovernativa; nonché all'art. 235 del Trattato CE, sui c.d. poteri impliciti, che resta invariato. Ma meritano di essere segnalati altri settori, di indubbia importanza nella politica comunitaria, nei quali il Parlamento è solo consultato. Tra quelli già contemplati nel Trattato di Roma ricordiamo la politica agricola comune (art. 43), l'armonizzazione della legislazione fiscale (art. 99), l'armonizzazione legislativa (sia pure

nella misura residuale coperta dall'art. 100); quanto alle fattispecie inserite dal Trattato di Maastricht (o nelle quali esso comporta degli emendamenti al Trattato CE), vanno ricordate le disposizioni in tema di diritto di voto dei cittadini europei (art. 8 B) e di completamento dei diritti dei cittadini europei (art. 8 E), le determinazioni relative ai visti dei cittadini di Paesi terzi (art. 100 C par. 1), l'adozione di misure in materia di industria (art. 130 par. 3), diverse disposizioni in tema di coesione economica e sociale (art. 130 B par. 2), di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130 I par. 4), di protezione dell'ambiente (art. 130 S par. 2); infine anche il Protocollo a undici sulla politica sociale in importanti materie prescrive la semplice consultazione del Parlamento (art. 2 par. 3).

Negli altri casi (a parte quelli sottoposti alla procedura di codecisione) si applica la procedura di cooperazione; si ha quindi una più intensa partecipazione del Parlamento al procedimento normativo, anche se — come è noto — la volontà del Parlamento non ha un'efficacia determinante sull'adozione dell'atto. A fronte di questo modesto ampliamento dei poteri del Parlamento, permangono però dei casi, per quanto rari, in cui il Parlamento non è neppure consultato, come quelli di cui all'art. 55 par. 2 (ai sensi del quale il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento) e all'art. 59 par. 2 (il quale prevede che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del capo sulla libera prestazione dei servizi ai prestatori di servizi, cittadini di un Paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità). Si aggiunga che nel quadro della politica economica e monetaria modesto appare il ruolo del Parlamento. Colpisce, in particolare, la previsione di una potestà normativa esclusiva della Banca centrale europea che, sia pure in limitati settori, può emanare regolamenti aventi portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri (art. 108 A), al pari dei consueti regolamenti comunitari. Benché tale scelta sia coerente con gli indirizzi di fondo in merito al carattere indipendente degli

organi monetari contemplati dal Trattato di Maastricht, sorprende la creazione di un nuovo atto, di carattere sicuramente normativo, dalla cui elaborazione sia del tutto escluso il Parlamento. Infine lo stesso Parlamento europeo è pressoché assente da ogni processo decisionale nel quadro delle nuove politiche dell'Unione (politica estera e di sicurezza comune e cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni). Così pure, il Parlamento è del tutto escluso dalle decisioni di attuazione degli accordi conclusi fra le parti sociali a livello comunitario, che vengono adottate dal Consiglio (a maggioranza qualificata o all'unanimità, a seconda dei casi, su proposta della Commissione) ai sensi dell'art. 4 par. 2 del Protocollo a undici sulla politica sociale.

Si ricordi infine che nessuna innovazione è stata apportata alle procedure decisionali nell'ambito del Trattato CECA e del Trattato CEEA.

8. Ai motivi di insoddisfazione verso il Trattato di Maastricht concernenti la mancata soluzione della carente o, quanto meno, insufficiente democrazia dell'Unione europea, se ne collegano altri.

In primo luogo va rilevato che, a seguito delle innovazioni del Trattato di Maastricht, si è determinata una proliferazione eccessiva e disordinata di procedure decisionali. A prima vista, e limitandoci alla distinzione sulla base del diverso ruolo del Parlamento europeo, esse sono oggi almeno cinque: c.d. codecisione ex art. 189 B, c.d. cooperazione ex art. 189 C, parere conforme, parere consultivo, assenza completa del Parlamento. Ma in realtà è possibile individuare una serie di sottocategorie a seconda che il Consiglio voti a maggioranza o all'unanimità, ovvero a seconda che intervengano nella procedura altri organi, a titolo consultivo, quali il Comitato economico e sociale o il Comitato delle regioni ecc.; ed il quadro diventa ancor più ampio e articolato se si considerano gli atti emanabili dalle autorità monetarie. La previsione dell'una o dell'altra procedura non sempre, d'altra parte, risulta facilmente comprensibile e appare frutto, più che di una scelta razionale, di una continua ricerca di compromessi tra le posizioni sostenute dai diversi Stati e dalle diverse istituzioni comunitarie. Si aggiunga che la prescrizione delle diverse procedure

non è riferita alle singole materie di competenza comunitaria; nella medesima materia sono invece previste differenti procedure a seconda degli atti da adottare.

Questo quadro non giova alla certezza del diritto e ad una chiara definizione delle rispettive competenze delle istituzioni comunitarie. Notevole anzi è il rischio di incertezze e conseguenti controversie rispetto alla base giuridica degli atti da adottare: l'individuazione di una o di un'altra disposizione quale fondamento di tali atti ha infatti, per conseguenza, che diversa sia la procedura da seguire e, in particolare, che più o meno intenso sia il ruolo del Parlamento nella procedura. Non è pertanto difficile prevedere che, sulla scorta della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, consacrata nell'art. 173, 3° comma, del Trattato CE (modificato dal Trattato di Maastricht), potrà darsi occasione per ricorsi del Parlamento alla Corte per la dichiarazione di nullità degli atti che abbiano violato le prerogative dello stesso Parlamento a seguito della base giuridica scelta dalla Commissione (o modificata dal Consiglio).

9. Va rilevato ancora che il Trattato di Maastricht non ha neppure affrontato un tema che sembra invece preliminarmente al fine di "rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni" (Preambolo del Trattato). Ci riferiamo ad una precisa individuazione, tra gli atti comunitari, di quelli di natura legislativa. Solo per l'adozione di questi atti si pone infatti un'esigenza ineludibile di garanzia del ruolo determinante del Parlamento europeo, quale organo rappresentativo dei popoli europei. Riguardo agli atti di natura diversa, anzitutto di tipo amministrativo ed esecutivo (ma, specie alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht, è ravvisabile un ventaglio ben più ampio e articolato di tipi di atti adottabili dalla Comunità), un intervento del Parlamento nel quadro di una procedura di codecisione appesantirebbe eccessivamente sia i compiti del Parlamento che lo svolgimento della procedura, così non giovando all'efficienza delle istituzioni. Inoltre le esigenze di democrazia, per tali atti, possono e devono essere soddisfatte mediante garanzie diverse dalla partecipazione del Parlamento alla loro adozione;

tali garanzie possono consistere, per esempio, per quanto riguarda il Parlamento, nel riconoscimento di poteri di controllo politico sulle altre istituzioni; per quanto riguarda i cittadini europei, nella previsione di procedimenti di adozione degli atti che assicurino la trasparenza e nelle disponibilità di ricorsi, anche giurisdizionali, ove tali atti siano illegittimi.

Già il progetto di Trattato di Unione europea, adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 (c.d. progetto Spinelli), aveva chiaramente definito la legge come l'atto che "determina le norme che si applicano all'azione comune. Nella misura del possibile essa si limita a determinare i principi fondamentali dell'azione comune e lascia alle autorità incaricate della sua esecuzione, siano esse dell'Unione o degli Stati membri, la cura di precisare le modalità di applicazione" (art. 34 par. 1). Accanto alla legge era definita anche la "legge organica", la quale era preordinata a disciplinare "l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni nonché altre materie espressamente previste dal presente Trattato" (art. 34 par. 2). Solo per la legge vi era un'attribuzione di poteri al Parlamento ed al Consiglio dell'Unione, che "esercitano congiuntamente il potere legislativo, con la partecipazione attiva della Commissione" (art. 36) ed era stabilita una procedura di "codecisione" (art. 38). Al contrario, l'adozione dei regolamenti e delle decisioni necessarie all'applicazione della legge era affidata alla competenza della Commissione (art. 40).

Malgrado l'insuccesso del "progetto Spinelli", esso ha ispirato le successive iniziative, sia di governi che delle istituzioni comunitarie. La nozione di legge comunitaria era presente, per esempio, nel progetto di Trattato sull'Unione presentato dalla presidenza lussemburghese il 18 giugno 1991. Quanto alla Commissione, nel suo parere del 21 ottobre 1990 sul "Progetto di revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea per quanto riguarda l'Unione politica" aveva esplicitamente affermato la necessità di introdurre nel Trattato una vera gerarchia delle fonti, ponendo al vertice lo stesso Trattato e quindi la legge, le misure nazionali di esecuzione o regolamenti comunitari e disposizioni amministrative di esecuzione. La procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio — secondo la Commissione —

avrebbe dovuto applicarsi esclusivamente all'adozione delle leggi, liberando invece l'agenda del Parlamento dai problemi di ordine tecnico e di dettaglio. Si noti che la stessa Commissione aveva sottolineato che la legge avrebbe dovuto essere definita soprattutto attraverso il suo contenuto: essa avrebbe dovuto fissare i principi di base in ogni materia da disciplinare, nonché anche le più precise norme nel caso di disposizioni attinenti ai diritti e ai doveri dei soggetti.

Anche il Parlamento europeo aveva manifestato il suo favore per una ridefinizione della tipologia degli atti comunitari, nella quale emergesse la nozione di legge. In particolare, nella risoluzione del 18 aprile 1991 sulla natura degli atti comunitari, il Parlamento aveva rilevato che l'attuale tipologia di tali atti provoca "una confusione nei ruoli rispettivi dell'autorità legislativa e del potere esecutivo nella Comunità" e che il fatto che "il Parlamento e il Consiglio sono chiamati a decidere indifferentemente su testi di natura legislativa e testi che dovrebbero essere di competenza dell'esecutivo... rende meno efficaci le loro rispettive procedure di decisione". Il Parlamento aveva anche sottolineato la necessità di applicare la procedura di codecisione a tutti gli atti di natura legislativa, comprendenti leggi-quadro (assimilabili alle direttive) e leggi (assimilabili ai regolamenti), "che fissano necessariamente i principi fondamentali, gli orientamenti generali e gli elementi essenziali delle misure da assumere per la loro applicazione" e che "stabiliscono in particolare i diritti e i doveri dei singoli e delle aziende nonché la natura delle garanzie di cui devono beneficiare in tutti gli Stati membri". Gli atti regolamentari e le decisioni sarebbero stati sempre subordinati alle leggi e, di regola, sarebbero stati adottati dalla Commissione, sia nei casi direttamente previsti nel Trattato, che a seguito di delega da parte dell'autorità legislativa (Parlamento e Consiglio), delega contenuta nella legge-quadro o nella legge.

10. Il Trattato di Maastricht non ha in alcun modo recepito le proposte testé ricordate, tanto che il Parlamento europeo, nella citata risoluzione del 7 aprile 1992 sui risultati delle Conferenze intergovernative, ha denunciato, tra le "gravi carenze" del Tratta-

to, la circostanza che esso “non affronta la questione della classificazione e gerarchia degli atti comunitari, mantenendo incerta la distinzione fra atti legislativi e atti esecutivi, né quella connessa delle procedure di delega delle misure esecutive alla Commissione (comitatologia), che restano insoddisfacenti”.

Il quadro che emerge dal Trattato di Maastricht è anzi ancora più confuso che in passato. La procedura di codecisione — che, secondo gli orientamenti espressi sia dal Parlamento europeo che dalla Commissione, dovrebbe essere la procedura tipica di adozione degli atti legislativi — è infatti applicabile non solo riguardo a taluni atti il cui contenuto normativo è indubbio (regolamenti e, più spesso, direttive), ma anche per un complesso eterogeneo di atti, la cui qualificazione è assai incerta, ma che comunque non sembrano rientrare tra quelli normativi. Ci riferiamo, per esempio, alle “azioni di incentivazione” in materia di istruzione, formazione professionale e gioventù (art. 126 par. 4), di cultura (art. 128 par. 5) e di sanità pubblica (art. 129 par. 4); alle “azioni specifiche di sostegno e di integrazione” della politica degli Stati in materia di protezione dei consumatori (art. 129 A par. 2); agli “orientamenti” sugli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee (art. 129 D); al “programma quadro” pluriennale in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130 I par. 1); ai “programmi d’azione generali” che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere nella politica ambientale (art. 130 S par. 3).

Pur riconoscendo che in taluni dei casi ora ricordati è opportuno affidare alla codecisione Parlamento-Consiglio la determinazione dei principi di base e degli obiettivi generali da perseguire nelle politiche comuni, le disposizioni in parola rendono ancor più difficilmente giustificabile l’esclusione della procedura di codecisione nelle numerose disposizioni del Trattato CE (nonché dei Trattati CECA e CEEA) che contemplano atti di sicuro carattere normativo. Invero si ha conferma di un sistema improntato alla ricerca del compromesso e alla politica dei piccoli passi, più che a scelte razionali. Si ha conferma altresì della insufficienza del Trattato di Maastricht a soddisfare quelle esigenze di rafforzamento della legittimità democratica e di efficienza delle

istituzioni, che pure erano tra gli obiettivi della Conferenza inter-governativa sull'unione politica e che vengono richiamati nel Preambolo dello stesso Trattato di Maastricht.

In realtà le decisioni prese a Maastricht sulla questione della legittimità democratica dell'Unione sembrano di carattere interlocutorio. Infatti l'art. 189 B par. 8 del Trattato CE rinvia esplicitamente alla conferenza di revisione programmata per il 1996 (ai sensi dell'art. N par. 2 del Trattato sull'Unione europea) la possibilità di estendere il campo di applicazione della procedura di codecisione. Una Dichiarazione sulla gerarchia degli atti comunitari, allegata al Trattato di Maastricht, affida alla stessa conferenza di revisione il compito di esaminare "in che misura sia possibile riconsiderare la classificazione degli atti comunitari per stabilire un'appropriata gerarchia tra le diverse categorie di norme". La conferenza del 1996 non potrà ulteriormente eludere un problema la cui soluzione appare pregiudiziale per ogni ulteriore sviluppo dell'integrazione europea. E ci sembra che una risposta adeguata alle esigenze di democrazia e di efficienza nel funzionamento delle istituzioni comunitarie non potrà prescindere da una chiara distinzione dell'ambito proprio della legge comunitaria rispetto ai settori di intervento di altri atti comunitari, di carattere non normativo (amministrativo, esecutivo ecc.), e da una generale attribuzione, nell'ambito legislativo, di un potere di codecisione al Parlamento europeo, da esercitarsi congiuntamente al Consiglio.

SERGIO PISTONE

Quale procedura per la revisione delle istituzioni comunitarie?

Il Trattato di Maastricht prevede che nel 1996 venga convocata una conferenza intergovernativa incaricata di presentare proposte per la revisione delle istituzioni dell'Unione Europea, e la procedura prevista per questa revisione sarà, in mancanza di una scelta innovativa, quella indicata dall'art. 236 del Trattato-CEE. Ebbene, io ritengo che la revisione istituzionale di cui il processo di integrazione europea ha un bisogno vitale in questa fase non solo debba essere anticipata rispetto alla scadenza del 1996, ma soprattutto che essa non abbia alcuna possibilità di essere realizzata sulla base della procedura stabilita dall'art. 236. Pertanto, prima di affrontare la questione della procedura alternativa a quella dell'art. 236 fornirò alcune indicazioni sulle riforme istituzionali a mio avviso necessarie e sulla situazione del processo di integrazione europea che le rende improrogabili.

Io sono fermamente convinto che il processo di integrazione europea si trovi di fronte a delle sfide che fanno emergere una alternativa drammatica: o entro pochissimi anni, e comunque prima del/o contestualmente al prossimo allargamento dell'Unione Europea, si realizza un salto qualitativo in direzione di istituzioni federali, o altrimenti si rischia seriamente l'avvio verso la disgregazione del sistema comunitario e, quindi, verso una generale balcanizzazione dell'Europa. Incomincio con il precisare le caratteristiche essenziali di questa revisione istituzionale, per poi soffermarmi sulle sfide che ne rendono evidente la logica, oltre che l'urgenza.

Il salto qualitativo in direzione di istituzioni federali che io ritengo improrogabile non significa la immediata realizzazione di una costituzione federale pienamente sviluppata. Deve però comportare delle incisive riforme per quanto riguarda il Consiglio dei ministri, la Commissione, la Presidenza, il Parlamento e l'art. 236 del Trattato-CEE. In proposito fornisco qui alcune indicazioni orientative.

Nel *Consiglio dei ministri* l'attuale ponderazione dei voti dovrebbe essere rimpiazzata dall'instaurazione di una doppia maggioranza, cioè degli stati e delle popolazioni, in modo da garantire i piccoli e medi stati, ma da impedire d'altra parte che una minoranza della popolazione complessiva dell'Unione imponga la propria volontà alla maggioranza. La regola dell'unanimità dovrebbe essere sostituita da quella di una maggioranza superqualificata formata da quattro quinti degli stati che rappresentino quattro quinti della popolazione.

La *Commissione* dovrebbe comprendere al massimo dieci membri, per cui sarebbe eliminato il diritto di ogni stato membro ad avere un commissario e quello degli stati più grandi ad averne due. Il presidente della Commissione avrebbe il diritto, sottoposto al doppio controllo del Consiglio Europeo e del Parlamento Europeo, di scegliere gli altri nove commissari all'interno di liste presentate dai parlamenti nazionali e di ridistribuire i portafogli. Dovrebbe anche essere presa in considerazione l'idea dell'elezione diretta del presidente della Commissione o dell'intera Commissione.

Il principio della rotazione per ordine alfabetico nella *presidenza* potrebbe essere sostituito dal principio della nomina di uno stato membro da parte della maggioranza del Consiglio dei ministri. La durata della presidenza dovrebbe essere portata a due anni. In pratica si potrebbe realizzare una alternanza nell'esercizio delle presidenze fra uno stato grande e uno piccolo presentato da un raggruppamento regionale, e si dovrebbe accompagnare questa riforma ad un rafforzamento del ruolo del presidente della Commissione come rappresentante dell'Unione nei rapporti internazionali.

Quanto al *Parlamento Europeo*, si dovrebbe fissare il numero

massimo dei suoi membri (che non dovrebbero superare i cinquecento) in previsione dei futuri allargamenti dell'Unione e dovrebbero essere rafforzati in modo decisivo i poteri di codecisione con il Consiglio introdotti dal Trattato di Maastricht. Inoltre si dovrebbe prendere in considerazione l'idea di un senato formato dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, eliminando di conseguenza il Consiglio dei ministri o facendolo assorbire dal senato che potrebbe essere costituito da delegazioni miste parlamentari-governative.

Per quanto riguarda infine la *procedura di revisione prevista dall'art. 236*, essa dovrebbe essere modificata stabilendo che per le revisioni non è più richiesta l'unanimità delle ratifiche nazionali, bensì una doppia maggioranza dei quattro quinti degli stati membri rappresentanti i quattro quinti della popolazione complessiva dell'Unione. L'eliminazione del diritto di veto nazionale alle revisioni istituzionali dovrebbe essere integrata dal principio della partecipazione democratica in ogni fase della procedura. In sostanza, se non è realistico cercare di ottenere che la prossima revisione istituzionale porti a una costituzione federale pienamente sviluppata, si deve cercare in ogni modo di raggiungere una situazione in cui lo sviluppo delle istituzioni europee avvenga tramite il metodo di revisione proprio delle costituzioni democratiche (con tutte le garanzie necessarie per evitare i pericoli di un eccessivo accentramento che comprometterebbe l'equilibrio federale) e non più il metodo delle trattative diplomatiche. La modifica in tal senso della procedura prevista dall'art. 236 è in effetti la riforma di gran lunga più importante che occorre ottenere nell'immediato per bloccare i tentativi di impedire l'approfondimento del processo di integrazione europea.

Proprio perché la revisione istituzionale che occorre realizzare rapidamente e, in ogni caso, parallelamente al prossimo allargamento dell'Unione ha queste caratteristiche, è estremamente improbabile che essa possa fin dall'inizio essere accettata da tutti gli stati membri. Pertanto, se non si vuole rinunciare in partenza a riforme significative, ci si deve per forza orientare verso un modello di Europa a cerchi concentrici. Cioè, una Unione Federale Europea formata dai sei stati fondatori, più la Spagna e forse il

Portogallo e la Grecia, dovrebbe far parte come entità unitaria dell'Unione Europea istituita dal Trattato di Maastricht e allargata agli stati candidati all'adesione. I cerchi più ampi sarebbero rappresentati dalle varie forme di associazione estendentisi, tendenzialmente, all'intera Europa. Il passaggio dai cerchi più ampi a quelli più ristretti dovrebbe essere regolato da procedure più semplici e rapide rispetto a quelle attualmente previste per l'allargamento dell'Unione Europea, in modo da rendere più facile il progressivo ampliamento del nucleo federale, il quale però non dovrebbe estendersi, almeno in questa fase storica, alla Russia e ai paesi della Comunità degli Stati indipendenti.

La improrogabilità e le caratteristiche di questo salto qualitativo in senso federale dovrebbero ora apparire più chiare, esaminando le sfide esterne ed interne che il processo di integrazione europea si trova a dover affrontare.

La sfida esterna con un impatto più immediato e diretto sullo sviluppo dell'integrazione europea è quella dell'allargamento. Alla luce delle indicazioni fornite dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993, questo processo dovrebbe concludersi entro il 1° gennaio 1995 per Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia, mentre dovrebbe attuarsi successivamente ma in tempi non troppo lunghi per Malta, Cipro, Polonia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia. Nei confronti degli altri paesi europei che hanno presentato (Svizzera e Turchia) o che hanno preannunciato di voler presentare domanda di adesione (Lichtenstein, Albania, Slovenia, Macedonia, Lituania, Estonia, Lettonia, Ucraina, Bielorussia) il Consiglio europeo si è per ora limitato ad esprimere un orientamento favorevole all'approfondimento della cooperazione.

Ebbene, a me sembra evidente che se il processo di allargamento avrà inizio senza che parallelamente si realizzi una riforma sostanziale nel senso sopraindicato delle istituzioni comunitarie (che sono state modificate in modo del tutto insufficiente dal Trattato di Maastricht), si andrà verso una paralisi dell'attualmente già assai poco efficiente apparato decisionale comunitario e, comunque, potranno essere bloccati tutti i progetti di revisioni istituzionali realmente incisivi. Non è in effetti un mistero per

nessuno che i paesi dell'EFTA vogliono bruciare le tappe per giungere alla piena integrazione nell'Unione prima della conferenza intergovernativa fissata per il 1996, e durante la fase iniziale della seconda tappa dell'Unione economica e monetaria, proprio per poter impedire sviluppi sostanziali in senso federale. E d'altra parte i governi di Gran Bretagna e Danimarca puntano apertamente all'allargamento senza alcun approfondimento con lo scopo di trasformare l'Unione in una vasta zona di libero scambio.

Un'altra e, nel medio termine, ancor più grave sfida esterna è costituita dalla balcanizzazione dell'area dei paesi ex-comunisti. La dissoluzione del blocco comunista ha in effetti aperto grandiose possibilità di progresso, ma ha anche prodotto un vuoto di potere non ancora colmato dalla Comunità Europea per il fatto che essa non ha ancora portato a compimento la propria trasformazione in senso pienamente federale. In questo vuoto hanno trovato ampi spazi le tendenze alla disgregazione nazionalistica, cioè, concretamente, gli orientamenti e i comportamenti di quelle parti delle classi politiche le quali, nel contesto di una oggettivamente assai difficile transizione alla democrazia e all'economia di mercato, tendono a sollecitare e a sfruttare gli istinti più primitivi e barbarici delle popolazioni, e in particolare l'istinto tribale, per conquistare e mantenere il potere. La situazione esplosiva che si è di conseguenza prodotta è caratterizzata non soltanto dalla crescente pericolosità dei conflitti interetnici nell'Europa centro-orientale, ma altresì dal pericolo estremamente serio che il trasferimento dall'Est verso l'Ovest del contagio nazionalistico e di milioni di emigranti finisca per compromettere (con il diffondersi delle spinte separatistiche e delle tendenze xenofobe e razzistiche) il sistema democratico nell'Europa occidentale e, quindi, il processo di integrazione.

Per parare questi pericoli mortali l'Unione Europea deve darsi rapidamente gli strumenti istituzionali per essere in grado anzitutto di avviare il processo di graduale allargamento all'Europa centro-orientale, in modo da fornire un ancoraggio ideale e pratico di decisiva importanza alle forze che in questa regione lottano per un reale rinnovamento e da poter quindi isolare le tendenze demagogiche e nazionaliste. Perché l'allargamento sia

effettivamente possibile ed efficace, è indispensabile un sostanzioso aiuto allo sviluppo, al fine di realizzare la necessaria coesione economico-sociale fra Europa ricca ed Europa povera, ma è altresì indispensabile affrontare seriamente il problema del graduale assorbimento degli eserciti nazionali in una struttura di sicurezza sopranazionale. Questo problema si pone anche a livello dell'Europa dei 12 (che presto si allargherà ai paesi dell'EFTA) se si vuole davvero marciare in direzione di una federazione, la quale non può alla lunga assicurare efficacemente il rispetto della legislazione federale se non sottrae il monopolio della forza agli stati membri. La federalizzazione della sicurezza diventa però particolarmente urgente nella prospettiva dell'allargamento a stati con società e democrazie assai fragili, con gravi contenziosi di tipo etnico-territoriale e con problemi molto ampi e complessi di minoranze, i cui diritti potranno essere tutelati efficacemente solo da una forte autorità federale europea.

L'allargamento, che richiede chiaramente il superamento di un sistema istituzionale ancora largamente fondato sul diritto di veto nazionale, non è però l'unica risposta al problema della balcanizzazione dell'area dei paesi ex-comunisti. C'è il problema del risanamento economico e democratico e, quindi, della stabilizzazione della Russia e, più in generale, della Comunità degli Stati Indipendenti, che deve essere affrontato in collaborazione con gli USA e il Giappone nel quadro del rafforzamento della CSCE, ma che richiede un impegno particolarmente intenso da parte dell'Unione Europea. C'è la necessità che, in attesa degli effetti stabilizzatori del processo di allargamento e dell'aiuto alla CSI, l'Unione Europea partecipi sempre più efficacemente, nel quadro dell'ONU, alla prevenzione e alla pacificazione dei conflitti interetnici. A queste esigenze si può dare una valida risposta con la realizzazione di una autentica Politica Estera e di Sicurezza Comune, la quale potrà incominciare a realizzarsi solo se ci sarà il salto qualitativo in direzione federale incaricato in precedenza.

Una autentica PESC, occorre ancora aggiungere, è altresì indispensabile perché l'Unione Europea possa fornire un valido contributo al compito sempre più urgente di rafforzare l'ONU per renderla capace di affrontare con crescente efficacia, nei suoi

aspetti politici, economico-sociali e militari, la problematica Nord-Sud (anche per porre sotto controllo dei processi migratori che, sommandosi con quelli provenienti dall'Est, mettono in pericolo il sistema democratico dei paesi ricchi) e quella della salvaguardia ecologica del pianeta.

Oltre a queste sfide esterne il processo di integrazione deve affrontare all'interno il problema cruciale dell'unificazione monetaria. È ormai chiarissimo che, in una situazione di libera circolazione dei capitali e di globalizzazione della finanza (con transazioni finanziarie che raggiungono un volume dieci volte superiore a quello degli scambi commerciali e con una massa di capitali vagante per il mondo molte volte superiore all'insieme delle riserve delle banche centrali) un sistema di cambi fissi non è più mantenibile per lungo tempo. Pertanto, se non si accelera la transizione alla moneta unica (incominciando fra Germania, Francia e Benelux, in modo da spingere i paesi ritardatari a ricongiungersi rapidamente a quelli più avanzati), l'instabilità dei cambi all'interno dell'Unione Europea è destinata a compromettere il mercato unico in un crescendo di svalutazioni competitive e di misure più o meno apertamente protezionistiche.

D'altra parte è altrettanto evidente che non si marcia verso la moneta unica senza realizzare parallelamente forti politiche macroeconomiche comuni. Non si tratta soltanto di assicurare una più forte coesione economico-sociale fra paesi forti e paesi deboli, si tratta altresì di affrontare efficacemente a livello sopranazionale il problema enorme della disoccupazione strutturale, perché altrimenti sarà inevitabile una crescente nazionalizzazione delle politiche a favore dell'occupazione, con conseguenze disgregative dell'integrazione economica europea. In sostanza la costruzione dell'unione monetaria deve essere necessariamente accompagnata dalla costruzione dell'unione economica e, quindi, di un governo europeo che abbia i poteri necessari per pilotare l'Europa sulla via della ripresa in una economia mondiale sempre più dinamica e agguerrita. Ciò implica d'altro canto il superamento del deficit democratico che caratterizza l'integrazione europea perché una eurocrazia irresponsabile e paralizzata dai diritti di veto nazionali non può mobilitare il consenso indispensabile alla realizzazione

delle politiche (che implicano anche grandi sacrifici e un rafforzamento della finanza comunitaria) necessarie al benessere e all'indipendenza degli europei. La riforma in senso federale e democratico delle istituzioni europee non è cioè un astratto ideale, ma il presupposto stesso della capacità dell'Europa di agire efficacemente.

Ho chiarito perché, a mio avviso, è indispensabile realizzare entro pochi anni una profonda revisione in senso federale delle istituzioni dell'Unione Europea se si vuole che essa sia in grado di dare una risposta adeguata a un insieme di sfide esterne ed interne che mettono in gioco il destino dell'Europa nel suo complesso. Mi sforzerò ora di chiarire perché la revisione istituzionale, di cui ho indicato le caratteristiche salienti, non ha alcuna possibilità di essere ottenuta se si applicherà la procedura prevista dall'art. 236. Due considerazioni mi sembrano decisive in proposito.

In primo luogo la procedura ex art. 236 è fondata rigorosamente sul diritto di veto nazionale. Se infatti si può decidere a maggioranza la convocazione della conferenza intergovernativa di revisione, occorre invece l'unanimità sia nella fase dell'approvazione dei progetti di revisione, sia in quella delle ratifiche nazionali. Questo metodo impone compromessi al minimo comune denominatore che impediscono, soprattutto sul terreno istituzionale, riforme risolutive, come si è visto con l'Atto Unico Europeo e il Trattato di Maastricht. Pertanto la realizzazione di un salto qualitativo in senso federale presuppone che il principio delle decisioni a maggioranza venga applicato in sede di approvazione dei progetti di riforma e in sede di ratifica. In quest'ultimo caso occorrerebbe applicare il dispositivo previsto dall'art. 82 del progetto di Trattato di Unione Europea (approvato dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984 su iniziativa di Altiero Spinnelli), secondo il quale basta la ratifica da parte di una maggioranza degli stati membri la cui popolazione complessiva raggiunga i due terzi di quella totale della Comunità perché il nuovo trattato entri in vigore fra gli stati ratificanti. Naturalmente questo criterio vale per il passaggio a una costituzione di tipo federale, che implica un trasferimento irrevocabile di sovranità in settori di importanza decisiva. Dopodiché le ulteriori revisioni dovranno, come si è visto prima, richiedere maggioranze superqualificate,

ma dovranno essere valide anche per la minoranza contraria. In caso contrario si sancirebbe in effetti il diritto di secessione che non è ammissibile in uno stato democratico e federale nato da un libero consenso delle parti.

In secondo luogo la procedura ex art. 236 affida l'elaborazione delle proposte di revisione ad una conferenza diplomatica che delibera non solo all'unanimità ma anche in segreto, mentre il Parlamento Europeo ha solo un ruolo consultivo. Sicché la partecipazione democratica si può manifestare solo al momento delle ratifiche nazionali (tramite voto parlamentare o referendum, a seconda delle diverse tradizioni costituzionali) nelle quali si tratta di prendere o lasciare. Orbene questa procedura è inaccettabile anzitutto per una questione di principio, se si vuole davvero realizzare una costituzione di tipo federale e, quindi, passare da una situazione in cui il momento dell'organizzazione internazionale è ancora prevalente rispetto a quello dell'organizzazione statale (essendo chiaro che il sistema comunitario è un sistema intermedio fra l'organizzazione internazionale e quella statale) ad una organizzazione di tipo statale. Nei sistemi democratici di tipo occidentale, in effetti, mentre gli esecutivi sono competenti per la elaborazione dei progetti di trattati internazionali, gli organi di tipo parlamentare sono competenti per l'elaborazione delle proposte di tipo costituzionale, la cui approvazione definitiva avviene poi (come nel caso di trattati) per via parlamentare o referendaria. Pertanto, poiché per istituire un'unione europea di tipo federale occorre elaborare un progetto di trattato-costituzione (trattato internazionale nella forma, dal momento che avviene fra stati che non fanno parte di una federazione, e costituzione nel contenuto, dal momento che la sua entrata in vigore darebbe vita a uno stato con una costituzione federale), deve esservi un sistema di codecisione, nella sua elaborazione, fra i governi e le istanze parlamentari, cioè il Parlamento Europeo anzitutto, ma anche i parlamenti nazionali.

Una procedura effettivamente democratica di revisione delle istituzioni comunitarie, oltre che per motivi di principio, appare necessaria anche per motivi di efficacia pratica. Il fatto è che solo attraverso una codecisione da parte del Parlamento Europeo e dei

parlamenti nazionali si potrà sviluppare un ampio dibattito costituente in cui potranno essere coinvolti in modo organico i partiti e, quindi, l'opinione pubblica e sarà perciò possibile mobilitare il consenso indispensabile per ottenere le ratifiche di riforme risolutive. L'esperienza delle ratifiche del Trattato di Maastricht e in particolare dei referendum in Francia e Danimarca ha in effetti messo in luce i rischi che emergono nei processi di ratifica di trattati che cascano dall'alto, al di fuori cioè di un ampio e approfondito dibattito democratico di dimensioni transnazionali e di una partecipazione attiva dell'opinione pubblica nella fase della elaborazione dei trattati. L'esperienza del Trattato di Maastricht indica anche che, onde evitare una eccessiva nazionalizzazione dei dibattiti di ratifica, e anche al fine di ancorare più solidamente nella coscienza popolare le nuove istituzioni europee di carattere federale, sarebbe di grande valore un referendum simultaneo di ratifica in tutti i paesi della Comunità. Se questa soluzione ideale non potesse essere accettata, si dovrebbe per lo meno stabilire che la ratifica avvenga per tutti gli stati membri nello stesso periodo, che non dovrebbe essere più lungo di due o tre mesi.

La scelta, di cui ho indicato le motivazioni fondamentali, di una procedura di revisione radicalmente diversa da quella prevista dall'art. 236 implica evidentemente che l'unione europea di tipo federale dovrà fondarsi da un punto di vista formale su di un nuovo trattato e non sul semplice adattamento di quelli precedenti. Ciò non comporterà necessariamente la denuncia dei vecchi trattati, bensì, a ben vedere, il prodursi di una situazione simile a quella che ha visto il passaggio dal Consiglio d'Europa alla Comunità Europea. Come i paesi fondatori della Comunità, pur dando vita a una unione più ristretta e più approfondita, sono rimasti membri del Consiglio d'Europa, così i paesi che vorranno dar vita ad una unione europea di tipo federale potranno continuare a rispettare gli obblighi derivanti dai vecchi trattati, se, come è assai probabile, non tutti gli stati membri della Unione Europea saranno disposti a partecipare fin dal primo momento all'unione più approfondita. Naturalmente la sistemazione delle relazioni fra gli stati che entreranno nell'Unione di tipo federale e quelli che ne resteranno fuori sarà molto più complessa rispetto

ai problemi posti dalla coesistenza fra Consiglio d'Europa e Comunità Europea, e richiederà dei complessi trattati specifici fra l'unione più ristretta e gli altri stati dell'Unione europea diretti a definire l'architettura dell'Europa a cerchi concentrici.

Cerco ora di precisare meglio quelle che, a mio avviso, dovrebbero essere le modalità concrete della procedura necessaria per giungere rapidamente ad una unione europea di tipo federale.

Il punto di partenza dovrebbe essere l'istituzione di un comitato di rappresentanti personali dei capi di stato e di governo (simile ai Comitati Spaak, Dooge e Delors, che hanno preparato le trattative sboccate, rispettivamente, nei Trattati di Roma, nell'Atto Unico Europeo e nel Trattato di Maastricht), il quale dovrebbe essere incaricato di discutere, in termini generali, il tipo di revisione istituzionale da realizzarsi (l'alternativa fra qualche piccolo adeguamento dei trattati e un salto qualitativo in direzione federale) e, in termini precisi, la procedura di revisione. Se in questo comitato, a cui parteciperanno tutti gli stati membri, si constaterà, come è assai verosimile, una divergenza insormontabile fra una maggioranza favorevole all'ipotesi federale e una minoranza contraria, i governi appartenenti al primo gruppo dovrebbero convocare nel periodo successivo alle prossime elezioni europee del giugno 1994 (ma sarebbe fortemente auspicabile che essi prendessero questa decisione prima delle elezioni, in modo che il dibattito elettorale si trasformi in un dibattito costituente), una *convenzione costituzionale* incaricata di elaborare un progetto di costituzione di tipo federale.

In questa convenzione dovrebbero avere un terzo dei voti ciascuno i rappresentanti, rispettivamente, del Parlamento Europeo, dell'insieme dei parlamenti nazionali e dell'insieme dei governi nazionali e dovrebbero essere presenti, con lo statuto di osservatori, i rappresentanti dei paesi contrari per ora a uno sviluppo in senso federale e dei paesi candidati all'adesione all'Unione Europea. Si dovrebbe usare il criterio della proporzionalità nazionale per la composizione della delegazione del Parlamento Europeo e un criterio di ponderazione nazionale simile a quello vigente per il Consiglio dei ministri per la composizione della delegazione dei parlamenti nazionali e il computo dei voti da

parte dei rappresentanti dei governi. Il progetto finale dovrebbe esser approvato, entro sei mesi dall'entrata in funzione della convenzione, con una maggioranza qualificata dei due terzi ed essere sottoposto alle ratifiche nazionali in tempi tali che esso possa entrare in vigore se non prima almeno in coincidenza con il prossimo allargamento della Comunità.

Il ruolo del parlamento Europeo nell'attivazione e nella conduzione a buon fine di questa procedura è di importanza determinante. Esso deve anzitutto dichiarare solennemente e al più presto che non darà il suo parere conforme (previsto dall'Atto Unico Europeo) ad alcuna adesione alla Comunità e bloccherà, quindi, il processo di allargamento fino a quando non verrà attivata una procedura veramente democratica per la revisione istituzionale prevista per il 1996 e questa revisione non verrà attuata. Pertanto l'affermazione contenuta nella risoluzione Hänsch approvata dall'Assemblea di Strasburgo il 20 gennaio 1993, secondo cui l'approfondimento deve precedere l'allargamento deve tradursi in un impegno preciso, e dovrà essere compiuto un grande sforzo per illuminare l'opinione pubblica europea sul fatto che non si vuole chiudere la Comunità, ma impedire che la sua capacità di sviluppo venga irrimediabilmente compromessa, con danni irreparabili anche per i paesi candidati all'adesione.

Il Parlamento Europeo dovrà nello stesso tempo concludere al più presto e in modo valido l'opera di aggiornamento del progetto di Spinelli del 1984 avviata con il rapporto Colombo (approvato nel 1990) sulle basi costituzionali dell'Unione Europea, e proseguita con il rapporto Oreja e con quello Herman. Se verrà approvato un progetto di costituzione di carattere federale e se si otterrà che almeno le grandi famiglie politiche europee, in particolare il Partito Popolare Europeo, il Partito dei Socialisti Europei, la Federazione dei Liberali Democratici e Riformatori, i Verdi, inseriscano in modo chiaro nelle loro piattaforme elettorali il sostegno a questo progetto, le prossime elezioni europee si trasformeranno in un referendum di fatto a favore di un'Europa federale. In tal modo il progetto di costituzione del Parlamento Europeo potrà acquistare una forte legittimazione popolare e di-

ventare perciò la base fondamentale delle discussioni e delle deliberazioni della Convenzione costituzionale che dovrebbe iniziare i suoi lavori dopo le elezioni europee.

Una delle condizioni essenziali perché il Parlamento Europeo sia in grado di mobilitare in questa fase cruciale del processo di integrazione europea un consenso sufficiente a favore di un salto qualitativo in direzione federale è, a mio avviso, la sua capacità di illuminare l'opinione pubblica europea sul fatto che solo nel quadro di una Europa più unita e, quindi, federale sarà possibile combattere il flagello della disoccupazione evitando le ricette catastrofiche dell'assistenzialismo e del protezionismo e costruendo perciò un'economia europea più forte e nello stesso tempo più aperta e solidale verso il resto del mondo

BRIAN BERCUSSON

La nuova politica sociale

Il Trattato di Unione Europea ha modificato le fondamenta della costituzione sociale della Comunità Europea: il Protocollo e l'Accordo sulla politica sociale annessi al Trattato, infatti, hanno modificato sia lo scopo della politica sociale che la forma della regolamentazione di tale settore. Questo saggio analizza le implicazioni del Trattato di Unione Europea sulla politica e la legislazione sociale della Comunità Europea mediante lo studio delle dinamiche previste dal Protocollo e dall'Accordo sulla politica sociale. Il punto di inizio dell'analisi è la natura giuridica di questi atti: essa influenzerà profondamente il modo in cui le istituzioni comunitarie, gli stati membri e le parti sociali pianificheranno le loro strategie e avrà effetti decisivi sulle proposte che la Commissione emanerà in materia di politica sociale.

La qualità della costituzione sociale dipenderà dall'interazione tra le proposte della Commissione e il dialogo sociale. Ho già chiamato questo processo "contrattazione all'ombra della legge"¹. Il dialogo sociale ha luogo a vari livelli. Gli accordi a livello comunitario e il processo di articolazione di tali accordi nella legislazione del lavoro degli Stati Membri può comprendere vari attori. La molteplicità degli attori pone il problema della scelta dei livelli di formazione ed attuazione della politica sociale. È il problema della "sussidiarietà". Questo saggio cercherà di chiarire

¹ Bercusson B., *Maastricht: a Fundamental Change In European Labour Law*, in *Industrial Relation Journal*, 1992, 23, 177.

come il principio di sussidiarietà può essere applicato nella legislazione e nella politica sociale della Comunità.

La natura giuridica del Protocollo e dell'Accordo sulla politica sociale

Il Trattato di Unione Europea firmato dagli Stati Membri della Comunità Europea il 7 Febbraio 1992 contiene un Protocollo sulla Politica Sociale e un Accordo, annesso al Protocollo, tra undici stati, cioè senza la Gran Bretagna. Il Protocollo afferma che gli undici stati membri "... desiderano proseguire sulla via tracciata dalla Carta Sociale del 1989 (e) hanno adottato a tal fine un Accordo". I dodici stati membri:

"1. Convengono di autorizzare detti undici Stati Membri a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del Trattato allo scopo di prendere tra loro ed applicare, per quanto li riguarda, gli atti e le decisioni necessarie per rendere effettivo il suddetto Accordo.

2. Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non partecipa alle deliberazioni e all'adozione da parte del Consiglio delle proposte fatte dalla Commissione sulla base del presente Protocollo e del suddetto Accordo...

Gli atti adottati dal Consiglio... non sono applicabili al Regno Unito."

Il Protocollo costituisce parte integrante del Trattato della Comunità Europea². Poiché l'Accordo è dichiarato, dallo stesso Protocollo, annesso al Protocollo, l'uno e l'altro fanno parte della legislazione comunitaria. Di conseguenza tutte le misure adottate con il ricorso a istituzioni, procedure e meccanismi del Trattato hanno per gli undici Stati Membri effetto di legge comunitaria.

² Art. 239 del Trattato CE: "I protocolli che, di comune accordo tra gli Stati Membri, saranno allegati al presente trattato ne costituiscono parte integrante".

L'ambito delle competenze comunitarie e le procedure di votazione a maggioranza

L'articolo 1 dell'Accordo, che ridefinisce l'articolo 117 del Trattato di Roma, ha esteso di molto le competenze giuridiche della Comunità in materia di politica sociale:

“La Comunità e gli Stati Membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello di occupazione elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni.”

Nell'ambito di questa nuova sfera di politica sociale comune, il Consiglio è autorizzato dall'articolo 2.1 e 2.2 dell'Accordo, che modifica l'articolo 118 del Trattato di Roma, a votare a maggioranza qualificata per *“adottare, mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente”* nei settori seguenti³:

“... miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; parità tra uomini e donne per quanto riguarda le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro...”

Siamo in presenza di un aumento delle capacità della Comunità che ora può agire in materia di politica sociale anche quando uno o più Stati Membri sono contrari. L'articolo 2.3 prescrive l'unanimità (tra gli 11 paesi membri, in attesa dell'adesione della Gran Bretagna) per cinque settori:

“sicurezza sociale e protezione dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 6; condizioni di

³ Il Protocollo, Articolo 2, fissa in 44 voti la nuova maggioranza qualificata all'interno del Consiglio in seguito all'assenza della Gran Bretagna.

impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità; contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo Sociale Europeo."

Il paragrafo 6 dell'articolo 2 prevede tuttavia che *"le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata"*⁴.

Queste norme estendono sia l'ambito giuridico che la capacità della Comunità di sviluppare una politica sociale e una legislazione del lavoro a livello europeo. Se in passato vi sono state numerose dispute sulla base giuridica delle misure di politica sociale e sulla procedura decisionale del Consiglio a maggioranza qualificata o all'unanimità, le nuove e più complesse formulazioni riguardo la competenza e l'evidente sovrapposizione tra i settori soggetti all'unanimità (art. 2.3) e quelli esclusi dalla competenza comunitaria (art. 2.6) daranno certamente origine a numerosi dibattiti quando la Commissione proporrà delle misure⁵.

Qual'è la connessione tra le competenze comunitarie previste dall'Accordo e le precedenti disposizioni degli articoli 117-118B del Trattato⁶? Il Protocollo e l'Accordo hanno come obiettivo,

⁴ Questa esclusione contraddice l'intenzione espressa nel Protocollo secondo la quale gli 11 Stati membri "desiderano proseguire sulla via tracciata dalla Carta Sociale del 1989". La Carta Sociale conteneva garanzie esplicite sulla retribuzione (art. 5) e sul diritto di associazione (art. 11) e di sciopero (art. 13). L'esclusione di questi settori prevista da questo paragrafo deve, quindi, essere interpretata in maniera restrittiva.

⁵ Un esempio famoso di controversia è la proposta della Commissione sul Programma di Azione della Carta Sociale riguardante i "lavoratori atipici" che fu divisa in tre proposte aventi ognuna la sua base giuridica e la sua procedura di voto.

⁶ Le disposizioni del Protocollo affermano "che il presente Protocollo e il suddetto Accordo lasciano impregiudicate le disposizioni di questo Trattato, segnatamente quelle che trattano della politica sociale che costituiscono parte integrante dell'*acquis communautaire*". Il trattato cui fa riferimento il testo è il Trattato di Unione Europea che opera una sola modifica rilevante delle disposizioni del Trattato istitutivo delle Comunità riguardanti la Politica Sociale (artt. 117/121): l'art. G (22) sostituisce il primo comma dell'art. 118a (2).

secondo il preambolo di quest'ultimo, di "mettere in atto, in base all'*acquis communautaire*, la carta Sociale del 1989". Ho notato in altre occasioni l'ambiguità della Carta Sociale del 1989 riguardo ai rapporti tra consolidamento e sviluppo dei diritti sociali. In particolare, nel progetto finale del preambolo della Carta è stata aggiunta una nuova clausola: "l'attuazione della Carta non deve comportare una estensione dei poteri della Comunità così come definiti dal Trattato"⁷. Il Protocollo e l'Accordo, invece, implicano una estensione dei poteri della Comunità in materia sociale per gli undici paesi firmatari. Di conseguenza le misure proposte possono andare oltre l'attuale *acquis communautaire*, il cui ambito è ristretto ai poteri descritti dal Trattato CE, senza pregiudicarlo⁸.

Manfred Weiss ha affermato che l'Accordo "obbliga gli undici paesi firmatari a considerarsi legati al Protocollo piuttosto che agli articoli 117-121 del Trattato"⁹. A mio avviso, questo punto è aperto a una duplice interpretazione. Gli undici stati membri, se vogliono adottare una politica sociale, sono *obbligati* a procedere secondo le prescrizioni del nuovo accordo *ogni qualvolta* la procedura precedente risulti insufficiente (sia per questioni riguardanti la presunta mancanza di competenza che per problemi di voto dati dal veto della Gran Bretagna). La seconda interpretazione prevede che gli undici paesi firmatari *non possano* approvare proposte riguardanti la politica sociale formulate con le vecchie procedure, ma debbano procedere secondo le nuove competenze. La Gran Bretagna potrebbe partecipare nel caso in cui le nuove procedure fossero coerenti con le procedure precedenti. In caso contrario si applicherebbe solo l'Accordo tra gli undici stati firmatari.

⁷ Bercusson B. (1990), *The European Community's Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, in *Modern Law Review*, 53, 624-625.

⁸ L'articolo B del Trattato di Unione Europea afferma che è obiettivo dell'Unione "mantenere integralmente l'*acquis communautaire* e svilupparlo". L'articolo C ribadisce "... rispettando e sviluppando nel contempo l'*acquis communautaire*".

⁹ Weiss M. (1992), *The significance of Maastricht Treaty for EC social policy*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, (spring), 3 p. 6.

Come la Carta Sociale del 1989, anche l'Accordo non deve essere considerato un documento che ha valore politico e non giuridico¹⁰. Esso definisce non solo i nuovi obiettivi della politica sociale della Comunità, ma — cosa più importante — affida alla Commissione il compito di presentare proposte al fine di mettere in atto le nuove competenze.

Il problema delle competenze in materia di politica sociale degli undici o dei dodici stati membri non è questione solo giuridica. Il punto principale è il ruolo della Commissione. Le proposte in materia di politica sociale possono essere formulate nell'ambito sia delle nuove che delle precedenti competenze. La questione principale è se la Commissione *possa* continuare a seguire il vecchio schema o se *sia obbligata* a emanare una nuova politica sociale in base alle nuove norme.

Esistono almeno tre opzioni. Per la prima, la Commissione può utilizzare i nuovi strumenti per portare avanti proposte che non abbiano raggiunto il requisito della maggioranza o dell'unanimità. Per la seconda, la Commissione può riformulare precedenti proposte per adattare ai nuovi parametri della maggioranza o dell'unanimità. Ad esempio una proposta bloccata dal veto della Gran Bretagna o respinta da una maggioranza che comprendeva il voto della Gran Bretagna potrebbe essere riformulata in maniera da ottenere l'unanimità o la maggioranza da parte degli undici paesi firmatari dell'Accordo. La Commissione, infine, può formulare nuove proposte alla luce delle nuove competenze previste dall'Accordo.

La chiave del problema si trova nell'*impostazione* delle proposte; la loro approvazione è un problema secondario: la Gran Bretagna può votare o non votare secondo il modo in cui la proposta è impostata. Le proposte devono essere *formulate* alla luce delle vecchie o delle nuove competenze? Si può considerare l'Accordo solo come una fonte di competenze di riserva da utilizzare in caso di fallimento delle vecchie procedure a causa del veto della Gran Bretagna? È più corretto considerare l'Accordo come mezzo della Commissione per lavorare ad una nuova

¹⁰ B. Bercusson, *op. cit.*, nota 19.

concezione della politica sociale. Secondo questa interpretazione, di carattere *politico* più che giuridico, l'Accordo obbliga ad operare nell'ambito della nuova struttura, non tanto gli stati firmatari, quanto la *Commissione*.

Le parti sociali possono giocare un ruolo determinante. Secondo l'Accordo esse devono essere consultate e possono chiedere che l'accordo sia raggiunto per mezzo del meccanismo del dialogo sociale (artt. 3.4 e 4). Questo diritto vige solo nel caso di proposte di politica sociale presentate in base alle nuove competenze. Poiché la Commissione ha il dovere di promuovere il dialogo sociale (art. 3.1), si devono utilizzare le nuove competenze. Naturalmente si pone il problema della possibilità che le parti sociali si oppongano alle proposte avanzate con la vecchia base giuridica (il Trattato CE) che le escludono ingiustificatamente¹¹.

Gli obiettivi principali della politica sociale devono essere raggiunti quale che sia il quadro delle competenze. Ma a che livello deve essere presa l'azione necessaria a realizzare questa politica? Non c'è dubbio che si dovrà decidere in base al principio di sussidiarietà.

La sussidiarietà

Sebbene il principio di sussidiarietà sia oggetto di una specifica elaborazione nell'ambito del trattato di Unione Europea, non si è giunti ad una definizione chiara (art. SB):

“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario.

¹¹ La Gran Bretagna non avrebbe la possibilità di contestare l'utilizzo delle nuove procedure perché può sempre utilizzare l'*opting in*.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”.

Il principio di sussidiarietà si applica solamente nelle materie in cui abbiano competenza concorrente sia la Comunità che gli stati. Il problema è individuare quale dei due — la Comunità o gli stati — debba esercitare la competenza. L'art. 3B indica due condizioni necessarie perché la Comunità possa agire: la prima condizione è l'insufficienza degli stati a raggiungere gli obiettivi dell'azione prevista; la seconda condizione è la capacità della Comunità di realizzare più efficacemente gli obiettivi in questione a motivo della dimensione o degli effetti dell'azione.

Il problema non può che essere posto in termini *relativi* ovvero di individuazione del livello “migliore”. La Comunità potrebbe considerare insufficiente l'azione degli stati, mentre gli stati potrebbero affermare che l'azione comunitaria non porta una realizzazione migliore ma addirittura peggiore. Ciò fa sorgere la difficile questione di definire quali siano i *criteri e gli standards* da adottare per definire il concetto di sufficienza. L'allocazione delle competenze dipende, in definitiva, da una definizione affidabile della nozione di sufficienza relativa.

La partecipazione delle parti sociali alla formulazione della legge comunitaria sul lavoro

L'Accordo sulla politica sociale annesso al Protocollo afferma:

“2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria.

3. Se, dopo tale consultazione, dovesse ritenere opportuna un'azione comunitaria la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o eventualmente una raccomandazione.

4. In occasione della consultazione le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il

processo previsto dall'articolo 4. La durata della procedura non potrà superare nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione".

La procedura a cui fa riferimento l'art. 3.4 è indicato nell'art. 4:

"1. Il dialogo fra le parti sociali può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati Membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 2, e a richiesta congiunta delle parti firmatari e in base ad una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori indicati dall'articolo 2, paragrafo 3, nel qual caso esso delibera all'unanimità."

Sin dal 1985 la Commissione ha sottolineato che i negoziati tra le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro a livello comunitario sono una pietra angolare della politica sociale europea che va di pari passo con la creazione del mercato unico europeo¹². Tali negoziati sono conosciuti come "dialogo sociale europeo".

La contrattazione collettiva/dialogo sociale nell'ambito del sistema interno degli stati membri si basa sugli equilibri di potere tra lavoro e capitale regolati normalmente con le armi del conflitto industriale. L'accordo di Maastricht, invece, non prevede ancora la possibilità di un conflitto industriale a livello europeo: l'art. 2.6, infatti, sembra esplicitamente rifiutare le competenze regolative più rilevanti.

Probabilmente la logica di tale autoesclusione è dovuta al fatto che il dialogo sociale della Comunità è qualitativamente

¹² Ciò è stato ribadito da Jacques Delors durante la presentazione al Parlamento Europeo del programma di lavoro della Commissione nel gennaio del 1985. Commissione della CE, *Joint Opinions, European Social Dialogue Documentary Series, "Introduction"*, p. 19.

diverso: i mezzi di pressione normalmente utilizzati — gli scioperi — non sono (ancora) operativi a livello comunitario. Il dialogo sociale comunitario implica piuttosto un processo tripartito che coinvolge le parti sociali e la Commissione/Comunità come fattore dinamico. Questo è lo scenario che ho altrove definito “contrattazione all’ombra della legge”¹³.

L’ambiguità principale di questo dialogo riguarda il momento in cui iniziare il processo di dialogo sociale con le consultazioni della Commissione. L’art. 3.4 stabilisce semplicemente che le parti sociali possono avviare il processo “in occasione della consultazione”. Il problema è stabilire a quale consultazione si fa riferimento tra le due previste dall’art. 3: prima o dopo che la Commissione ha presentato la sua proposta?

Ogni soluzione presenta diverse implicazioni in relazione alle tattiche di contrattazione utilizzate dalle parti sociali a livello comunitario. In ogni caso, ci troviamo di fronte alla situazione di “contrattazione all’ombra della legge”. Se la procedura è avviata al momento in cui si prende in considerazione il “possibile orientamento di un’azione comunitaria” e prima che la Commissione presenti la sua proposta, le parti devono valutare quanto i risultati della contrattazione potranno essere più vantaggiosi del contenuto ancora sconosciuto dell’azione della Comunità. Vi saranno, in questo caso, pressioni sulle parti sociali affinché negozino e si accordino per evitare una norma imposta che limiti la loro autonomia e porti un risultato meno gradito.

L’incentivo è minore se la procedura è avviata allo stadio successivo alla presentazione della proposta della Commissione. Le parti sociali possono essere più o meno soddisfatte della proposta oppure ritenere che un’ulteriore contrattazione dia risultati più vantaggiosi dell’azione proposta dalla Commissione, anche tenendo conto dei possibili emendamenti cui essa è soggetta da parte delle altre istituzioni. La parte meno soddisfatta della proposta sarà spinta a negoziare e ad accordarsi su una norma differente, ma anche la parte più soddisfatta può individuare dei

¹³ Op. cit., nota 1; da tale opera sono tratti i prossimi tre paragrafi e la nota 37.

vantaggi in una norma differente. Le parti sociali vogliono sempre negoziare deroghe che danno loro maggiore flessibilità e vantaggi¹⁴.

Non si può escludere la possibilità che la procedura venga avviata in entrambe le fasi della consultazione, prima e/o dopo la presentazione della proposta. Questo permetterebbe l'avvio di consultazioni mirate a prevenire una proposta o, se questo non dovesse succedere o non avesse successo, di consultazioni su deroghe o flessibilità concordate.

Le tattiche possono essere illustrate con un caso ipotetico: la Commissione, in base all'art. 3.2 dell'Accordo (art. 118A.2), consulta le parti sociali sul possibile orientamento dell'azione comunitaria in relazione ad un aspetto delle condizioni di lavoro. La premessa di tale ipotesi (che credo rifletta la situazione attuale) è che tale azione sia voluta dalla CES, che vuole negoziare un accordo, e sia meno desiderata dall'UNICE (presumendo che, in questo caso come in altri, l'insieme degli interessi nazionali di ognuna delle parti sociali riesca a produrre una posizione unica a livello comunitario).

L'UNICE potrebbe giudicare la proposta della Commissione eccessiva o troppo rigida nel fissare la normativa comune. In questo caso l'UNICE potrebbe trovare nell'accordo ad iniziare la procedura stabilita dall'articolo 3.4 (art. 118A.4) un incentivo per prevenire l'approvazione di tale proposta. Nel caso in cui l'UNICE ritenga che la proposta della Commissione stabilisca una normativa accettabile o flessibile, vi saranno meno incentivi ad accordarsi per iniziare la procedura anche se l'UNICE può trovare conveniente iniziare la procedura per evitare in ogni caso che sia la Commissione a determinare una normativa.

Se l'UNICE attende che la Commissione produca la sua proposta, possono emergere due scenari. Nel primo l'UNICE con-

¹⁴ I negoziati sul dialogo sociale possono essere considerati un esempio concreto del processo descritto. Le ipotesi di allargamento delle competenze comunitarie e del voto a maggioranza qualificata proposte dalla presidenza olandese nel primo progetto di accordo hanno indotto l'UNICE e la CEEP ad accordarsi su una procedura che limita la regolamentazione comunitaria in molti settori di politica sociale.

sidera la proposta troppo rigida o eccessiva. In questo caso l'UNICE avrà un incentivo ad iniziare la procedura di cui all'art. 3.4 (art. 118A.4) ma lo farà da una posizione debole in quanto la proposta della Commissione diventerà una regolamentazione minima. Nel secondo scenario la proposta è ritenuta accettabile o flessibile; in questo caso l'incentivo ad avviare la procedura è inferiore per l'UNICE anche se le contrattazioni potrebbero essere ancora considerate un mezzo per aumentare la flessibilità o permettere deroghe.

Allo stato attuale, le prospettive e gli incentivi per la contrattazione e l'accordo sono maggiori quanto più alto è lo standard della politica sociale portata avanti dalla Commissione.

È compito della Commissione fornire un chiaro segnale del fatto che lo stimolo fornito dalla sua attività con proposte di legge di politica sociale sia il fattore che possa far superare ogni blocco della contrattazione piuttosto che le classiche armi della lotta sociale come avviene nei contesti nazionali. Ciò pone una responsabilità sulla Commissione che, comunque, ha già assunto quando ha lanciato il dialogo sociale europeo con l'iniziativa di Val Duchesse nel 1985.

L'iniziativa della Commissione, d'altra parte, ha avuto un ruolo determinante nella firma dell'accordo tra le parti sociali del 31 ottobre 1991, inserito nell'Accordo sulla politica sociale annesso al trattato di Maastricht.

L'attuazione degli "accordi conclusi a livello comunitario"

Una volta che si sia raggiunto un accordo a livello comunitario, vi sono due modi di attuarlo¹⁵.

a. Le prassi e le procedure statali

Il primo prevede che "gli accordi conclusi a livello comunitario siano attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle

¹⁵ I paragrafi successivi sviluppano le ipotesi avanzate in un articolo precedente, op. cit., nota 1.

parti sociali e degli stati membri...” (art. 4.2). Si noti che il riferimento alle parti sociali si aggiunge al riferimento agli stati membri. Da tale formulazione sembra derivare che agli stati sia imposto un obbligo diretto. Sorge allora il problema di verificare come tale obbligo operi.

La prima possibilità è che gli stati siano obbligati a sviluppare una procedura formale o a utilizzare procedure statali già esistenti per raccordare le normative statali con quelle stabilite nell'accordo europeo. Alternativamente, per la natura degli autori delle regolamentazioni (organizzazioni europee dei lavoratori e dei datori di lavoro) le procedure e le prassi proprie di ogni stato membro a cui fa riferimento il testo dell'accordo potrebbero consistere in meccanismi che permettono di articolare gli accordi comunitari con i meccanismi di contrattazione collettiva degli stati membri interessati. Gli stati non sono obbligati a creare tali meccanismi, ma le leggi nazionali non possono interferire con essi sia che già esistano sia che siano creati dalle parti sociali per seguire i nuovi sviluppi a livello comunitario.

La possibilità di un processo di articolazione degli “accordi conclusi a livello comunitario” mediante “procedure e prassi proprie delle parti sociali” non sminuisce il valore dell'affermazione “e degli stati membri”. Questo fatto potrebbe essere di stimolo ad una riflessione sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea riguardante l'attuazione degli strumenti comunitari mediante la contrattazione collettiva, ora compresa nell'art. 2.4 dell'Accordo Sociale.

L'estensione degli obblighi degli stati è oggetto di una dichiarazione, relativa all'articolo 4.2, allegata all'Accordo sulla Politica Sociale. Tale dichiarazione stabilisce che la modalità d'applicazione degli accordi conclusi tra le parti sociali a livello comunitario, così come descritta dall'art. 4.2 “non implica l'obbligo per gli stati di applicare direttamente detti accordi o di elaborare norme per il loro recepimento né l'obbligo di modificare le disposizioni interne per facilitarne l'attuazione”. Si noti, in primo luogo, la fragilità della natura giuridica di tale dichiarazione¹⁶. La negazione

¹⁶ Per commenti a tale proposito v. B. Bercusson, op. cit., nota 1, pp. 187-188.

dell'obbligo di elaborare norme che facilitano l'applicazione degli accordi comunitari, inoltre, non esclude un altro obbligo degli stati: quello di evitare che la legislazione nazionale abbia un effetto negativo sugli accordi suddetti. Questo è un modo inusuale di aggirare la dottrina della "inderogabilità" che si trova nella legislazione del lavoro di alcuni paesi membri. Questa dottrina preclude ai contratti di lavoro individuali la possibilità di derogare dai contratti collettivi e, eccezionalmente, autorizza i contratti collettivi a derogare dalla normativa generale vigente. La dottrina potrebbe essere richiamata per impedire alla legislazione degli stati membri di ostacolare l'articolazione degli accordi nazionali con gli accordi europei¹⁷.

Il problema dell'attuazione assume particolare importanza nel caso in cui gli accordi europei vengano raggiunti senza il diretto coinvolgimento delle istituzioni comunitarie; in questo caso essi non sono soggetti a nessuna esplicita restrizione riguardo al loro contenuto né devono essere oggetto di votazione unanime o a maggioranza. Sorge il problema se esista l'obbligo di attuare gli accordi raggiunti al di fuori delle competenze comunitarie. Per fornire una risposta a questo problema bisogna chiedersi, ad esempio, se gli accordi, cui si oppone un numero di Stati sufficiente a bloccarne l'adozione, debbano essere presenti al voto del Consiglio secondo la procedura di maggioranza o di unanimità. Si può ritenere che i requisiti del voto non riguardino gli accordi raggiunti in altra sede con l'autorizzazione degli undici stati membri firmatari del Protocollo e dell'Accordo sulla politica sociale. In tal caso gli stati membri hanno autorizzato accordi fuori dal quadro formale della competenza comunitaria nel senso che l'accordo è in contrasto con i requisiti procedurali che richiedono, per l'esercizio della competenza in questione, l'unanimità o una maggioranza specifica.

Emerge allora una doppia lista di competenze comunitarie: le nuove competenze individuate dall'Accordo sulla Politica sociale che si esercitano per mezzo delle misure adottate dalle istituzioni

¹⁷ Per una discussione sulla dottrina cfr. Lord Wedderburn, *Inderogability, Collective Agreements and Community Law*, 1992, 24, ILJ, 245.

comunitarie; e un secondo tipo di competenze affidate alle parti sociali che implica l'obbligo di applicare "gli accordi conclusi a livello comunitario". Questi ultimi dovrebbero essere compresi nella legislazione comunitaria con tutte le implicazioni suggerite sopra.

Questa affermazione si basa sul fatto che l'accordo sulla politica sociale ha adottato nuove procedure straordinarie per lo sviluppo della legislazione comunitaria che restringono la partecipazione diretta delle istituzioni comunitarie e rendono inapplicabili le conseguenti procedure di voto strettamente correlate con le aree specifiche di competenza. Questo nuovo approccio utilizzato nella formulazione del diritto sociale comunitario può comportare il superamento dei limiti di competenza legati alle istituzioni e alle procedure classiche.

Per esempio l'art. 2.2 dell'Accordo afferma che il Consiglio può adottare a maggioranza qualificata direttive nel campo delle materie elencate nell'art. 2.1, ma deve agire all'unanimità nelle materie indicate dall'art. 2.3; l'art. 2.6, però, afferma "*Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata*" (sottolineatura nostra). Sorge allora il problema se tale esclusione di competenze concernente le procedure descritte nell'art. 2 abbia effetto sulle procedure descritte negli artt. 3 e 4, che sono radicalmente differenti. Se così non fosse, in base all'art. 3 la Commissione potrebbe presentare una proposta nelle materie di politica sociale specificate nell'art. 2.6 che, in base all'art. 3.4, sarebbe poi analizzata dalle parti sociali con il possibile risultato di un accordo sulla proposta raggiunto a livello comunitario (art. 4.1) "che sarà attuato" in uno dei modi specificati nell'art. 4.2. Tali differenze nelle potenziali competenze si capiscono considerando la particolare importanza delle materie elencate nell'art. 2.6 che rientrano nel campo dell'autonomia delle parti sociali (diritto di associazione, di sciopero, e di serrata) e della contrattazione collettiva.

Se si giustificano tali differenze tra le competenze comunitarie che implicano procedure che interessano la Commissione, il Consiglio e il Parlamento da una parte, e competenze che implicano

procedure che interessano la Commissione e le parti sociali dall'altra, le competenze elencate nell'art. 2 non limitano il potenziale della procedura del dialogo sociale descritta negli artt. 3 e 4.

Riassumiamo. Il punto di partenza è l'art. 1 che specifica gli obiettivi della politica sociale e le competenze della Comunità e degli stati membri in maniera generale. L'art. 2 descrive alcune procedure che possono essere seguite per raggiungere quegli obiettivi attraverso il procedimento classico delle direttive del Consiglio e specifica sia le materie escluse dalla competenza delle istituzioni comunitarie che le materie richiedenti la maggioranza qualificata o l'unanimità. L'art. 3.2 fornisce alla Commissione la possibilità di fare proposte "nel settore della politica sociale" che potranno essere analizzate dalle parti sociali con la nuova procedura del dialogo sociale. Queste proposte possono andare oltre i casi descritti dall'art. 2 sebbene trovino ancora un limite nel rispetto delle competenze comunitarie specificate nell'art. 1. L'obbligo degli stati membri di attuare gli accordi conclusi a livello comunitario nel rispetto di tali competenze deriva dall'art. 4.2¹⁸. È interessante notare, infine, che questo articolo fornisce un secondo meccanismo di attuazione degli accordi comunitari rappresentato da una decisione del Consiglio su proposta della Commissione "nei settori contemplati dall'art. 2" ma con specifici requisiti di voto. Questa è un'ulteriore conferma dell'ipotesi che il campo delle competenze in materia di politica sociale riservate alle parti sociali è diverso da quello delle istituzioni comunitarie.

b. *La decisione del Consiglio*

L'Accordo individua un secondo metodo per attuare negli stati gli accordi raggiunti in sede comunitaria. Il testo dell'accordo tra CES, UNICE, e CEEP afferma: «*Gli Accordi conclusi a livello comunitario... nelle materie coperte dall'articolo 118 (art. 2), a richiesta congiunta delle parti firmatarie, sono attuati in base ad una*

¹⁸ Così l'art. 5 del Trattato "Gli Stati Membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle Istituzioni della Comunità".

decisione del Consiglio su proposta della Commissione concernente gli accordi così come essi sono stati conclusi".

La versione finale dell'art. 4.2 dell'Accordo annesso al Protocollo accoglie il testo deciso dalle parti sociali con l'esclusione della clausola che obbliga la Commissione ed il Consiglio ad adottare mediante legge comunitaria il testo dell'accordo comunitario così come esso è stato raggiunto dalle parti sociali. Ciò sembra fornire alla Commissione la possibilità di modificare, con la sua proposta, il contenuto dell'accordo raggiunto dalle parti sociali. Questa ipotesi, però, deve essere contestata. Il testo è, infatti, "gli accordi... sono attuati ... su proposta della Commissione". Rimane, comunque, un punto interrogativo: gli stati e la Commissione possono variare il contenuto degli accordi raggiunti a livello comunitario?

Un altro punto cruciale riguarda la natura dello strumento da usare per attuare gli accordi. Il testo dell'accordo tra CES, UNICE e CEEP e l'Accordo finale fanno riferimento ad una "proposta della Commissione" ed a una "decisione del Consiglio". La decisione del Consiglio è uno degli strumenti specifici della legislazione comunitaria elencati dall'art. 189. Non è chiaro se l'art. 4.2 si riferisca a tale tipo di strumento o se rifletta la posizione della presidenza olandese che preferiva lasciare al Consiglio e alla Commissione la scelta degli strumenti. Nel testo olandese dell'accordo è usata la forma "per arrivare ad una decisione" (*ved en afgorelse*) piuttosto che il termine tecnico "prendono decisioni" (*ved besltinger*) usato nell'articolo 189¹⁹. L'approccio olandese, lasciando al Consiglio e alla Commissione la scelta degli strumenti, è certamente molto più flessibile.

¹⁹ Ringrazio Tore Hakonsson, dell'Istituto Universitario Europeo, per avermi fornito tale traduzione. Sullo stesso punto si notino le osservazioni fatte dallo European Trade Union Institute nel testo di una relazione presentata ad un convegno tenutosi a Lussemburgo nel giugno 1982 "The European Dimension of Collective bargaining after Maastricht", Working Documents, Bruxelles, 1992, p. 104, par. 19.

Conclusioni

Il dialogo sociale europeo è un aspetto critico della nuova costituzione sociale della Comunità Europea²⁰. La costituzionalizzazione della contrattazione collettiva in un contesto transnazionale è un elemento di assoluta novità e richiede un nuovo modo di pensare.

Per esempio, il principio fondamentale dell'autonomia delle parti sociali è garantito a livello costituzionale da tutte le legislazioni degli stati membri. Questo dato è riflesso nel rispetto dell'accordo di Maastricht per il requisito del consenso delle parti sociali preventivo alla trasformazione degli accordi in strumenti comunitari. Una volta che tale trasformazione è avvenuta, è necessario un rafforzamento di tali strumenti, cosa che nell'esperienza nazionale si è rivelata pericolosa per l'autonomia delle parti sociali. La Comunità dovrà fornire una risposta a queste sfide.

Ancora, la legittimità degli accordi adottati pone la questione della legittimità delle parti sociali. Il declino della forma federale dei sindacati e lo sviluppo della forma associativa sembra essere la caratteristica dominante dei sindacati dell'Europa Occidentale²¹. Le implicazioni di ciò per il ruolo delle parti sociali possono essere riassunte in due domande fondamentali: quali organizzazioni rappresentative beneficeranno dai diritti garantiti dall'accordo di Maastricht e, secondo, quali obblighi giuridici si devono porre loro?

Questi problemi diventano di primaria importanza se il processo che la politica e il diritto sociale comuni stanno creando

²⁰ Il mio rapporto dell'ottobre 1992 presentato alla Commissione sociale su *Diritti economici e sociali fondamentali nella Comunità Europea* proponeva l'ipotesi che la contrattazione collettiva/dialogo sociale, sia a livello nazionale che transnazionale rappresenti lo strumento primario dello sviluppo e dell'attuazione dei diritti economici e sociali fondamentali nella Comunità Europea. A Cassese et al., *Human rights in the European Community: Methods of protection*, Nomos Verlag, Baden-baden, 1991, pp. 287-289.

²¹ Bercusson B. (1991), *Europaisches und nationales Arbeitsrecht — Die gegenwartige Situation*, in *Zeitschrift fur auslandisches und internationales Arbeits und Sozialrecht*, 5, 1, pp. 20-29.

scavalca le istituzioni esistenti, Parlamento e Comitato Economico e Sociale per esempio, e si basa solo sui sindacati e le confederazioni dei lavoratori organizzati a livello comunitario. Ciò è importante soprattutto se le conseguenze giuridiche delle loro attività si estendono oltre i sindacati e le associazioni di lavoratori esistenti.

BRUNO CARUSO

Processi reali e processi mentali nella costruzione dell'Europa sociale: il caso della contrattazione collettiva

1. *La contrattazione collettiva e l'Europa: un ritorno a Kahn Freund.*

Riflettere a bocce ferme sui nuovi spazi istituzionali aperti alla contrattazione collettiva dall'accordo allegato al protocollo di Maastricht, appare operazione, allo stato, necessaria ma non sufficiente.

I pregevoli contributi apparsi di recente in Italia¹ costituiscono un notevole passo in avanti anche nel metodo utilizzato, nella misura in cui testimoniano consapevolezza della insufficienza del tradizionale approccio induttivo che intende spiegare le dinamiche della contrattazione collettiva sovranazionale a partire da schemi concettuali forgiati nel diritto interno e da questo inevitabilmente condizionati (Grandi 1983, 468).

L'accordo a Undici, pur nei suoi evidenti limiti genetici, è stato accolto come segno inequivocabile di maturazione della contrattazione collettiva europea da acefala ed informe attività di *lobbying* a processo regolamentato di produzione normativa.

Tuttavia l'iniziale entusiasmo (peraltro non generalmente condiviso: cfr. Weiss 1992; Roberts 1992), ha finito, di recente, per lasciare il posto a due atteggiamenti, per molti versi opposti: da un lato — dopo le vicende della rottura dello Sme e dello smarrimento del tracciato segnato a Maastricht — una sorta di "pes-

¹ Tra i numerosi si segnalano quelli di Grandi 1993, Sciarra 1992, Scarpelli 1993, Pilati 1992 e 1993, Guarriello 1992, Lo Faro 1993.

simismo cosmico" sulle sorti del Trattato e dell'intera vicenda dell'Unione Europea, all'interno del quale non avrebbe neppure senso riflettere sulla portata delle norme relative al dialogo e all'Europa sociale, nella misura in cui ne vengono meno i presupposti (la certezza sulla futura base giuridica).

Dall'altro, una sorta di "feticizzazione" del dato normativo (in particolare le norme del Protocollo e dell'accordo), atteggiamento corroborato da una concezione di "neofunzionalismo giuridico", non necessariamente esplicitata, secondo la quale le vicende giuridico-istituzionali della Comunità, una volta innescati certi processi istituzionali (nel caso, la definitiva entrata in vigore del Trattato) godrebbero di una propria peculiare autonomia rispetto a quelle politiche o sociali, fin quasi a trascenderle.

Da qui un'ansia esegetica, quasi un'angoscia da sistematizzazione, in relazione a quei quesiti che un approccio esegetico statico indubbiamente solleva: quale tipo di vincolatività eserciteranno i diversi tipi di contratti collettivi previsti dall'accordo²? Sulla base delle norme di quale ordinamento, comunitario o nazionale, essi saranno esigibili? (Rodriguez Piñero 1992, 4).

E poi: quale il riparto delle competenze contrattuali presupposte dall'accordo di Maastricht? Quale l'efficacia normativa in relazione ai diversi sistemi di efficacia negli ordinamenti nazionali? Quali i possibili contenuti economici e normativi? Quali i criteri di selezione dei soggetti rappresentativi? Come si determinano le procedure di legittimazione del potere di negoziare e di rappresentare? Ecc. (Grandi 1993).

Domande, dubbi negli interpreti più cauti; tentativi di risposte, anche ardimentose, negli esegeti più disposti a correre rischi³.

² La distinzione sistematicamente più proficua sembra quella di Ojeda Avilés (1993) che parla di una trilogia negoziale presente nell'accordo di Maastricht, giusta la quale, sulla base della diversa funzione, si distinguerebbero i contratti collettivi *rinforzati* dalla decisione del Consiglio (art. 4 par. 2); i contratti collettivi *traspositori*, funzionali cioè a trasferire il contenuto di una direttiva nei singoli ordinamenti statuali (art. 2 par. 4); e i contratti collettivi *sostitutivi*, che possono paralizzare un progetto di direttiva per nove mesi nell'ipotesi che le parti sociali intendano sostituire la propria iniziativa a quella della Commissione (la contrattazione all'ombra della legge in senso proprio).

³ Particolarmente spericolata ci pare l'analisi di Schnorr 1993 almeno su

Nella materia, invece, la consapevolezza del relativismo del metodo giuridico e la cautela nell'approccio generale, debbano imporsi come delle vere e proprie idee-forza.

A ragione, l'intuizione di Kahn Freund, sulla natura essenzialmente sociale del fenomeno della contrattazione collettiva — che significa riconoscimento della autonomia dei suoi percorsi e della relativa refrattarietà alla regolazione del diritto — deve essere probabilmente recuperata come vera e propria "mappa mentale"⁴.

Più modestamente, o più prudentemente se si vuole, l'intenzione di questo contributo è di dare un quadro dei profili, ancora assolutamente embrionali invero, che configurano la contrattazione collettiva europea come una prassi normativa non istituzionalizzata nell'ordinamento comunitario: vale a dire, come spontanea autoregolazione di reciproci rapporti tra attori non istituzionali.

Soltanto in questa prospettiva si considereranno le necessarie interazioni con i possibili sviluppi istituzionali (la struttura e la funzione del contratto collettivo comunitario, vale a dire il tipo di contratto previsto nell'accordo di Maastricht).

Tale valutazione sarà suffragata da riferimenti al processo di evoluzione del sistema contrattuale italiano arrivato, probabilmente, ad un vero e proprio *turning point* dopo l'accordo di solidarietà economica siglato tra governo e parti sociali il 23 luglio

2 punti: a) identificare le organizzazioni dotate del potere di rappresentanza sulla base del criterio empirico della capacità di lobbying: 324 ss.; b) considerare aprioristicamente preclusa alle parti sociali europee, sulla base della lettura dei dati normativi e dei principi di un ordinamento *in fieri* come quello comunitario, la possibilità di una autonoma contrattazione sovranazionale sulle materie sociali precluse alle competenze comunitarie. *Contra*, sulla base di argomentazioni altrettanto astrattamente razionali, Bercusson 1993b. Invero, se si fosse in vena di spericolatezze logiche, si potrebbe arrivare persino a sostenere che le norme dell'accordo renderebbero non più costituzionalmente ostativo il meccanismo di cui all'art. 39 Cost. per quei contratti collettivi che fossero attuativi di direttive comunitarie (ex art. 2 par. 4 dell'accordo); ciò sulla base del principio della preminenza del diritto comunitario sancito dalla Corte Cost. 18 aprile 1991, n. 168, in *FI*, 1992, 660 ss.

⁴ Sul necessario "scetticismo" come presupposto culturale corretto per la scoperta di una, salda e non politicamente condizionata, definizione dell'"identità" europea, cfr. Wallace 1992, cap. 1. Cfr. pure Sciarra, 1992, 721.

del 1993; l'impatto di tale accordo va considerato oltre che nella dimensione nazionale, nella più ampia cornice dello spazio europeo.

3. *La scommessa del 1992: la costruzione di un'area delle relazioni industriali europee; gli ostacoli strutturali e gli ostacoli contingenti.*

Il 1992 è stato vissuto come un anno di grande illusioni, di grande speranze, a cui sono seguite disillusioni proporzionate.

L'errore, vissuto collettivamente, è stato probabilmente di credere che le grandi svolte storiche possono essere programmate come in un computer, in cui a certi *input* debbono necessariamente corrispondere *output* pre-determinati.

Tale approccio generale è stato pedissequamente seguito anche per le relazioni industriali: il 1992 è stato considerato una sorta di faticosa data in cui, sulla base del programma di azione sociale messo in cantiere alla fine degli anni '80, in attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali, si sarebbe automaticamente consolidata la dimensione sociale dell'Unione Europea; ciò sarebbe avvenuto con l'assunzione di quelle misure istituzionali ed economiche in grado di controbilanciare, definitivamente, le tendenze al dumping sociale che l'abbattimento delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali avrebbe portato con sé.

Tale programma, come è noto, si sintetizzava in cinque punti:

- a) una intensificazione della politica e degli sforzi istituzionali per ottenere una realmente libera mobilità del lavoro nella Comunità;
- b) una più ampia concertazione delle politiche pubbliche del mercato del lavoro finalizzate a combattere la disoccupazione non frizionale ma di lungo periodo, con connessi programmi di formazione e riqualificazione professionale;
- c) un incremento dei fondi strutturali per ottenere maggiore coesione delle politiche del lavoro e delle politiche industriali dei paesi ricchi e dei paesi poveri della Comunità;

- d) la formulazione di una piattaforma di diritti sociali per impedire che l'accresciuta competizione interna al mercato unico non finisse per indebolire quelle normative di tutela del lavoro, aventi i caratteri della "astrattezza e della universalità";
- e) un significativo approfondimento del dialogo sociale tra organizzazioni sindacali ed imprenditoriali di livello europeo allo scopo di facilitare e guidare il processo di ristrutturazione delle relazioni industriali.

L'obiettivo generale, verso cui i singoli e specifici obiettivi sopraenumerati avrebbero dovuto tendere, era la creazione di una vera e propria area omogenea di relazioni industriali comprensiva di una comune politica del diritto, di standard negoziali coerenti, sovraordinati, ma allo stesso tempo interagenti con i sistemi contrattuali nazionali.

Questo livello di gestione delle relazioni industriali, ulteriore rispetto ai più diffusi nei singoli sistemi nazionali — il livello centrale di settore e l'aziendale — avrebbe dovuto incoraggiare il perseguimento di comuni politiche del mercato del lavoro da parte degli stati membri e la graduale convergenza (se non la completa armonizzazione), dei sistemi di relazioni industriali nazionali (Grahl e Teague 1990).

La consapevolezza delle difficoltà di un simile itinerario era ben presente agli osservatori.

Tali ostacoli nel percorso verso la creazione di un'area omogenea delle relazioni industriali sono stati sintetizzati in cinque punti:

- a) il primo, endogeno alle relazioni industriali: *i sistemi nazionali rispondono a logiche istituzionali differenziate*; sono diversi gli strumenti ed il grado di profondità ed estensione della regolazione giuridico-normativa delle relazioni industriali nei diversi ordinamenti; sono diverse le logiche di comportamento degli attori in relazione ad invarianti quali le ideologie, la storia e a variabili come la sindacalizzazione e la stesse *strutture contrattuali identificative dei sistemi* (partecipative, conflittuali, prevalenza del livello decentrato o nazionale ecc.)⁵.

⁵ Streeck e Schmitter 1991, 157-8; per le tendenze dei diversi sistemi negli anni '80, cfr. Baglioni e Crouch 1990; un utile quadro di insieme in EIRR Report, 1992.

Queste differenziazioni, all'interno dei diversi sistemi e tra di essi, si sono accentuate, dopo una fase di relativa omogeneità e convergenza (il periodo del predominio della c.d. "convergence theory" nelle relazioni industriali, anni '60 e '70), in dipendenza delle diverse risposte dei sistemi nazionali ai profondi processi di ristrutturazione tecnologica, organizzativa e produttiva che le imprese hanno dovuto affrontare negli anni '80; ma pure in relazione all'accresciuta competitività ed interdipendenza economica; inoltre, il fenomeno del consolidamento di ampie aree interne ai diversi paesi della Comunità, in cui tendono a prevalere "stili" di relazioni industriali "americani" o "giapponesi", ha accentuato la tendenza verso la differenziazione.

Il dato saliente, e per molti versi contraddittorio, è costituito dal fatto che la fase di accentuazione delle differenze strutturali tra i sistemi di relazioni industriali, ha finito per coincidere, cronologicamente, con la fase di rilancio politico-istituzionale della Comunità Europea alla fine degli anni '80. L'accentuata pressione delle forze del mercato verso una maggiore integrazione ed interdipendenza ha, infatti, implicato da un lato, l'esigenza di indebolire i regimi di regolazione interni ed il controllo delle istituzioni nazionali; dall'altro ha determinato, alla fine degli anni '80, una risposta politica nel senso che l'area europea delle relazioni industriali venisse stimolata da un governo sopranazionale socialmente caratterizzato (Streeck 1992, 307 ss.).

b) Il secondo ostacolo è di tipo giuridico-costituzionale: *l'impianto legale dell'Europa comunitaria* è, secondo l'espressione di Teague e Grahl 1990, *sottosviluppato*: il diritto comunitario, e il diritto sociale in particolare, non hanno mai svolto la funzione di *standard reference point*; non sono stati cioè considerati dai legislatori nazionali come quell'indiscusso centro unitario di propulsione ed irradiazione regolativa da cui partire e verso cui convergere; le difficoltà di coordinamento tra diritto sociale e sistemi nazionali di diritto del lavoro possono essere considerati come effetti necessari di questa mancata funzione (Teague 1993, 394 ss.).

A ciò si accompagna la debolezza delle istituzioni sovranazionali (la mancanza di un vero e proprio ordinamento statale sovranazionale) che, data la storica importanza dello stato centrale

nel contribuire alla formazione dei sistemi nazionali di relazioni industriali, rallenta il processo di espansione della dimensione sociale europea e di creazione di un'area comune delle relazioni industriali (Streeck 1992, 318).

c) Il terzo ostacolo, riguarda i soggetti che dovrebbero contribuire alla formazione di un sistema europeo di relazioni industriali e di contrattazione collettiva; esso è abbastanza noto: *la tradizionale debolezza organizzativa — carenza di strutture e di risorse umane e finanziarie — dei partners sociali a livello comunitario* (organizzazioni sindacali ed imprenditoriali); debolezza in parte giustificata dal fatto che la tendenza comune, nei diversi sistemi nazionali, è la collocazione verso la base della piramide (a livello aziendale decentrato) del baricentro del sistema contrattuale, per cui l'ambito nazionale e *a fortiori* sovranazionale, di livello europeo, appaiono potenzialmente indeboliti (Streeck e Schimtter 1991; Carinci, Caruso, Zoli 1992, 87 ss.).

Risulta, dunque, comprensibile che il potere di rappresentare e negoziare delle burocrazie sindacali si vada rafforzando al livello che si presenta prevalente. Si assiste infatti, un po' dovunque in Europa, ad una nuova centralità degli organismi sindacali e non sindacali decentrati, (i consigli d'azienda) che diventano viepiù protagonisti di pratiche contrattuali e partecipative a livello decentrato secondo logiche di azione, tuttavia, diverse da quelle che si affermarono alla fine degli anni '60 (Visser 1993, Fitzpatrick 1992, 211; D'Antona 1992).

Alla debolezza sindacale fa da *pendant* la persistente riluttanza delle organizzazioni datoriali a considerare le istituzioni comunitarie, e la Commissione in primo luogo, come attori autonomi del sistema di relazioni industriali.

Gli ostacoli verso la creazione di un'area comune delle relazioni industriali europee testé enumerati, possono essere qualificati di tipo *strutturale*.

Ad essi, nella fase recessiva della congiuntura economica, si affiancano ostacoli contingenti; la recessione mondiale, l'integrazione sempre più forte dei sistemi economici (la globalizzazione) e i vincoli monetari imposti dalle autorità centrali limitano fortemente non solo le politiche economiche dei governi nazionali

(Cassese S. 1993), ma anche la possibilità che gli attori sociali sviluppino logiche d'azione autonome e disancorate dalle politiche dei redditi, fortemente restrittive, imposte dai governi nazionali, a loro volta vincolati dalle autorità monetarie mondiali (il nuovo stato globale secondo O'Connor 1993, 11).

Ciò ovviamente costituisce un evidente ostacolo all'affermazione di uno spazio di relazioni industriali di livello sovranazionale dove i partners sociali possano sperimentare, in piena autonomia dalle strategie delle autorità del governo mondiale, nuove dimensioni delle relazioni sociali e contrattuali orientate ad originali obiettivi che intreccino e tengano insieme parametri di socialità e di efficienza.

A ciò si aggiunga che le condizioni economiche fortemente differenziate tra le diverse aree dell'Europa dei dodici (Nord, area del marco/area dei paesi latini, ecc.) coniugata con la crescente tensione competitiva nel mercato interno europeo, finisce per produrre conflitti di interessi tra i lavoratori e sindacati dei diversi sistemi nazionali e, all'inverso, comunanze di interessi tra management e lavoratori a livello di impresa o di settore nazionale: ciò ovviamente contrasta con una dislocazione dicotomica transnazionale degli interessi che è il presupposto di un sistema europeo di relazioni industriali (sul punto Streeck 1992, 316).

3. *Lo stallo dell'iniziativa comunitaria in materia sociale.*

Dal rafforzamento degli ostacoli summenzionati, dalle difficoltà istituzionali più generali del processo di integrazione soprattutto nella versione eterodiretta (*top-down*), dalla debolezza delle controtendenze, deriva l'attuale situazione di stallo di quella vera e propria rivoluzione istituzionale in ambito comunitario che gli euroottimisti avevano intravisto nel capitolo sociale degli 11 allegato al trattato di Maastricht (Bercusson 1993a, Watson 1993).

Se si osserva infatti lo stato dell'arte della politica sociale negli ultimi anni, dal vertice di Edimburgo in poi, è tutto un pullulare di promesse non mantenute, di progetti di direttive e regolamenti posti in condizione di sonnambulismo (si muovono quasi in uno stato di incoscienza); dal dicembre 1992 le uniche misure in cam-

po sociale adottate, riguardano la lungamente attesa decisione del Consiglio sul programma HELIOS per i disabili, a cui dovrebbe seguire l'approvazione del progetto di raccomandazione sulla formazione professionale e la recente direttiva sull'orario di lavoro i contenuti della quale appaiono per molti versi deludenti e contestabili (per es. per la parte relativa alla possibilità di deroga peggiorativa da parte del contratto individuale e per il limite massimo di 48 ore settimanali).

Rallentato il procedimento di ratifica del trattato di Maastricht (definitivamente entrato in vigore soltanto dal 1° novembre 1993, quando appaiono ormai superate le stesse condizioni politiche, economiche e sociali che si ponevano alla base di quell'accordo⁶, inariditasi la stessa fonte di produzione del diritto sociale, non poteva che essere sospesa in una sorta di "limbo istituzionale" la procedura di coinvolgimento diretto delle parti sociali tramite contrattazione collettiva (par. 4 dell'art. 2, artt. 3 e 4 dell'accordo di Maastricht).

Né è possibile prevedere se la ratifica del Trattato sia da sola in grado di far uscire l'accordo a 11 dall'incantesimo immobilizzatore che l'ha colto. Di questa difficoltà occorre prendere atto, proprio per evitare che l'analisi della valenza e degli effetti istituzionali dell'accordo di Maastricht non diventi un forum per astratti esercizi mentali di ingegneria istituzionale.

Che la tentazione per un simile approccio sia notevole, non può essere contestato, proprio perché le disposizioni contenute

⁶ Ha ancora un senso immaginare un'Europa a 12 dopo gli sconvolgimenti della fine degli anni '80? È pensabile che possa perdurare l'interesse degli attori verso un'area economica comune dei 12, posto che ben più appetibili prospettive si schiudono verso est? E, d'altra parte, cominciare a concepire una Europa a 24 come alcuni propongono, non significa diluire il processo di integrazione politica finendo per portare acqua al mulino degli euroscettici? È credibile che possa reggere un Trattato fondato su un equilibrio politico, l'accordo e l'egemonia franco-tedesca, la cui crisi è stata ratificata dalla tempesta monetaria dell'estate '93 con conseguente rottura dello SME? È possibile dar credito alla filosofia funzionalista, alla base di quell'accordo, secondo cui l'Unione Politica sarebbe seguita, per forza di cose, alla moneta unica se proprio il presupposto sembra essere venuto meno? Sono questi alcuni dei pesanti interrogativi che rendono il trattato di Maastricht, dopo appena due anni dalla sua stipula e alla vigilia della sua entrata in vigore, quasi un pezzo di antiquariato dell'Unione Europea. Cfr. Rampini 1993; Dastoli 1993.

nell'accordo di Maastricht in sé considerate, fuori dal più ampio contesto storico istituzionale, contengono una forte valenza innovativa (Bercusson 1992).

Non può tuttavia negarsi che l'Europa a due, o a più velocità, e a geometrie variabili, riguardi pure l'Europa dei sindacati. Osservata, infatti, la vicenda dall'ottica, non si sa quanto distorsiva, della situazione italiana, sembra che la "tecnocrazia sindacale" di Bruxelles segua itinerari mentali e percorsi operativi e organizzativi originali, se non proprio solipsisti, che probabilmente si correlano e si coordinano poco e male con i tempi e, comunque, con le strategie delle burocrazie sindacali nazionali.

Detto in altri termini, sembra che il Protocollo di Maastricht finisca per prefigurare un sistema di contrattazione collettiva che è come un corpo "senz'anima".

Si richiamava all'inizio l'insegnamento di Kahn Freund: il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, secondo i noti schemi dell'intervento *auxiliary* o *regulatory*, veniva costruito, nel pensiero dell'autore, sulla base di una precisa scansione logica e sociale che rinvia ad una precisa percezione della contrattazione collettiva come fenomeno socialmente tipico: qualunque sistema negoziale presuppone poteri sociali — le organizzazioni sindacali e il potere di impresa, coalizzato o meno — che si muovono secondo logiche di azione e di interessi socialmente e storicamente tipizzati; la legge interviene *ex post*, e dall'esterno, a sostenere o comunque regolare il fenomeno sociale che, si ripete, preesiste al dato normativo.

Nel Protocollo di Maastricht tale naturale rapporto tra legge e contrattazione collettiva sembra invertito: la contrattazione collettiva europea, allo stato quasi inesistente come fenomeno socialmente tipico, diventa — specie nella funzione "*traspositiva*" (Ojeda Aviles 1993) — tecnica estemporanea di implementazione del diritto prodotto da un ordinamento in formazione; viene piegata, strumentalizzata, se non addirittura inventata come fonte tipizzata di un ordinamento giuridico, la cui struttura costituzionale definitiva è tutta ancora da definire⁷.

⁷ Il discorso non cambia sostanzialmente anche per gli altri due tipi di

A bocce ferme e non alzando gli occhi dalle norme dell'accordo di Maastricht, si può allora dire che i partners sociali e la contrattazione collettiva si costituiscono rispettivamente in soggetti fonti e fonte normativa dell'ordinamento comunitario in via punto particolare.

Si può aggiungere che si tratta, pur sempre, se si assume l'ottica dell'ordinamento comunitario, di un sistema di regolazione, non autonomo ed indipendente a carattere primario, ma di tipo sussidiario e comunque dipendente o da un atto di impulso/promozione degli attori istituzionali dell'ordinamento comunitario (la Commissione ex art. 3, gli stati membri ex art. 4 dell'art. 2), ovvero da un atto successivo di generalizzazione e formalizzazione (l'ipotesi della seconda parte del paragrafo 2 dell'art. 4 e limitatamente alle materie previste dal par. 1 e 3 dell'art. 2) (in generale sul punto Scarpelli 1993).

Si può pure riflettere, in una prospettiva più generale, sul fatto che si tratta di un tipico schema di devoluzione, retto for-

contratti collettivi europei, individuati nell'accordo di Maastricht: il contratto "rinforzato", cioè reso normativamente efficace dalla decisione del consiglio; e il contratto collettivo sostitutorio frutto della iniziativa delle parti sociali, iniziativa non autonoma ma "sollecitata" da una istituzione comunitaria (la Commissione) che rimane pur sempre il "dominus" dell'azione (con potere di avocazione nel caso di scadenza del termine di 9 mesi, e si deve credere pure nel caso di difformità tra l'intenzione originaria della sua azione e i risultati a cui pervengono le parti). Anche quest'ultimi tipi di contratti, in definitiva, si muovono all'interno di una cornice procedurale e di competenze sostanziali, delimitate ed eterodeterminate, che finiscono per assimilarla alla contrattazione collettiva non libera e autonoma ma eterogovernata e funzionalizzata ad altri interessi come per es. nel settore pubblico sicuramente sotto il dominio della legge quadro ma in certa misura pure sotto il governo del d.lgs. 29/93 (Romagnoli 1993). In tal caso, la contrattazione collettiva è funzionale alla logica di un altro ordinamento che ne predetermina, in parte, gli obiettivi da perseguire e la gamma degli interessi da salvaguardare condizionandone, inevitabilmente, la libertà e l'autonomia. Più ampiamente Caruso 1992, 307 ss. Del resto il dialogo sociale promosso da Delors nella II metà degli anni '80 porta dentro di sé la caratteristica alla quale si è fatto riferimento: la rivalutazione del dialogo sociale fu funzionalizzata al tentativo di uscire dalla fase di stallo in cui si trovava l'iniziativa legislativa della Comunità negli anni '80 piuttosto che determinata da una sincera volontà di promuovere un processo reale di contrattazione collettiva europea: cfr. Grahl-Teague 1991, 60.

malmente da un principio binario di sussidiarietà: alla devoluzione ascendente di competenze nazionali a livello comunitario, farebbe riscontro una devoluzione discendente, dalla legge comunitaria ad una fonte secondaria sotto il profilo gerarchico, ma equiordinata sotto il profilo degli effetti (l'equiparazione è sancita da una norma fonte, costituita appunto dall'accordo a 11).

Si può pure percepire, infine, come il contratto collettivo nella misura in cui diventa fonte di un ordinamento giuridico che trascende, *sussumendoli*, gli ordinamenti intersindacali e gli ordinamenti statali nazionali, diventa altro da sé, assume una configurazione strutturale e funzionale talmente nuova ed originale da rimettere radicalmente in discussione l'intero — già di per sé complesso — armamentario teorico finora utilizzato da giuristi del lavoro abituati a categorie concettuali forgiati nella temperie ricostruttiva del sistema di diritto statale.

Ma tutto ciò finisce o per rimanere un discorso astratto, o per far implicitamente ritenere — e ciò non è possibile — la contrattazione collettiva una *technicality* giuridico-formale che integra proceduralmente il *decision making process* di un decisore centralizzato (la Commissione) in cerca di legittimazione democratica, che stabilisce di volta in volta di coinvolgere degli autori — ancora senza volto o, comunque, con una identità sfumata — in tale processo (Lo Faro 1993)⁸.

E non potrebbe essere altrimenti se è vero che un dato sistema di contrattazione collettiva costituisce il *medium* che conforma la relazione di esponenzialità ed il rapporto organizzativo tra sindacato e interessi collettivi, (la rappresentanza) (Clegg 1980), e non viceversa: in altri termini, gli attori negoziali non possono essere "inventati" se manca una prassi negoziale affermata.

Né la sostanza del discorso cambia per il fatto che l'ordinamento comunitario⁹ riconosce formalmente la possibilità che il sistema sindacale autonomo e la contrattazione collettiva di ambito europeo si sviluppino secondo logiche proprie, originarie e distinte da quelle dell'ordinamento comunitario (art. 4 par. 1).

⁸ L'allargamento della base di legittimazione della Commissione attraverso il coinvolgimento delle parti sociali è fenomeno che risale alla fine degli anni '60: cfr. Grahl & Teague, 1991, 53.

Proprio perché non vale molto riconoscere quello che ancora non c'è o si trova, nella migliore delle ipotesi, allo stato embrionale: vale a dire una riconoscibilità ed una evidenziazione, da parte di soggetti collettivi contrapposti, di una dislocazione della frontiera dei propri interessi lungo un asse che trascenda o sia sovraordinata, o, comunque, si giustapponga a quella dell'azienda o del settore in ambito nazionale.

Si può allora auspicare che la contrattazione collettiva europea possa costituire un ingrediente vitale per il futuro del diritto sociale comunitario⁹. Ma non sarà certo l'esplicito riconoscimento sancito nel par. 1 dell'art. 4 dell'accordo di Maastricht a determinare questa realtà che è tutta da costruire e che non potrà né essere impedita, né strettamente regolata, ma neppure creata dal diritto.

Per cui non si può che concordare con le prudenti affermazioni di chi sostiene che si tratta di un riconoscimento che, allo stato attuale, costituisce un'idea, forse, un po' anticipata rispetto ai tempi della storia (Fitzpatrick 1992).

Sotto questo profilo l'accordo di Maastricht, è una scommessa, o se si vuole un illuministico investimento su un progetto che la realtà sociale non si è ancora fatta carico di delineare compiutamente; un progetto per favorire il quale si costituisce in anticipo, con una singolare inversione dei ritmi consueti della storia sociale, un contenitore giuridico-istituzionale in grado di garantirlo, preservarlo e addirittura promuoverlo ancor prima che abbia visto la luce.

⁹ Posto che il protocollo di Maastricht sia considerato, a tutti gli effetti, fonte di diritto comunitario e non trattato internazionale: per tale tesi Bercusson 1993a; Pilati 1993, 507; Sciarra 1992, 735 e 739; *contra* Vogel Polsky 1992, 24; Guarriello 1992, 225 che sembrano propendere per la natura di convenzione internazionale di tipo classico.

¹⁰ Ed in realtà il termine auspicio, riferito alla contrattazione collettiva europea, è quello che ricorre di più nei documenti ufficiali dei sindacati europei: v., per esempio, la proposta di raccomandazione sull'organizzazione degli orari nel Tac europeo (settore tessile), in Filtea Notizie, n. 3 1993 (numero speciale sulla politica internazionale). Ampie e documentate informazioni sulla contrattazione collettiva europea in Bercusson 1993b.

Così è, infatti, qualora si accetti l'idea che il formale riconoscimento della contrattazione collettiva come fonte autonoma di produzione del diritto comunitario, finisce per collocarla in una posizione rafforzata: una sorta di indiretta costituzionalizzazione a livello europeo di tale fonte e dell'autonomia delle parti sociali (in tal senso, Schnorr 1993, 324)¹¹.

Al momento si può soltanto prendere atto, sotto il profilo teorico, del fatto che un simile riconoscimento assume una rilevanza sistematica nella teoria delle fonti di ordinamento in fieri, quale quello comunitario, tutta da dissodare.

Basti pensare, per limitarmi ad un esempio, alla straordinaria innovazione "costituzionale" di un procedimento legislativo che può essere in qualunque momento "rilevato" dalle parti sociali, le quali hanno a disposizione un vero e proprio potere di avocazione della potestà normativa (esercitabile positivamente nel termine di nove mesi) nei confronti del legislatore ordinario: neppure nei modelli forti di neocorporativismo si era mai giunti a tanto¹².

L'approccio "sistematizzante" alla contrattazione collettiva europea va dunque momentaneamente sospeso, se un proprio ridimensionato.

Mi pare opportuno, invece, incominciare una riflessione su due ordini di questioni sicuramente preliminari rispetto ad impostazioni ricostruttive e sistematiche:

a) in primo luogo, se la stasi o l'asfitticità, se si vuole, della integrazione verticale, *top-down*, sia all'origine di certi recenti fenomeni etichettati come "dumping sociale"; se tali fenomeni possano, cioè, essere considerati tipici effetti controintuitivi del-

¹¹ Secondo l'autore, sulla base del riconoscimento di un tale principio generale comunitario, assimilabile ad un diritto fondamentale, le parti sociali europee possono opporsi davanti alla Corte di giustizia, alle limitazioni poste al diritto, loro istituzionalmente riconosciuto, di partecipare al processo di produzione normativa del diritto comunitario. A seconda del tipo di limitazione le parti sociali possono opporre un'azione di annullamento, in conformità al secondo comma dell'art. 173 del Trattato CEE, qualora siano adottati nei loro confronti provvedimenti limitativi, oppure possono presentare ricorso per omissione, in base al terzo comma dell'art. 175, se si è illegittimamente omesso di provvedere alla loro consultazione.

¹² Debbo questa osservazione a T. Treu.

l'arenarsi della strategia, peraltro progettata ma mai avviata, della integrazione attraverso i diritti sociali e la regolamentazione forte dei mercati del lavoro (strategia "simboleggiata" dalla Carta sociale Comunitaria e dal successivo programma d'azione sociale della Commissione¹³).

b) In secondo luogo, in attesa dell'avvio della integrazione dal basso (*bottom-up*) tramite convergenti regole prodotte dai soggetti sociali e dai governi nazionali (la contrattazione collettiva europea *erga omnes*, statualmente sostenuta, art. 118 bis del trattato), se alcuni processi di convergenza e/o di integrazione dei sistemi contrattuali possano essere, o siano stati già prodotti indirettamente da vincoli economici comunitari o da politiche dirette ad altri fini¹⁴.

4. *La strategia dei diritti legali e il "dumping sociale": il ruolo della contrattazione collettiva.*

"Il social dumping ha forse generato paure più grandi di quanto l'evidenza giustifichi" (Leibfried — Pierson 1993, 65).

Tale lapidario riconoscimento non impedisce agli autori di spingersi a prevedere che anche nel futuro prossimo le politiche sociali europee più che attraverso strategie di welfare basate su politiche fiscali o trasferimenti finanziari dall'ambito nazionale all'ambito sovranazionale, si attueranno attraverso meccanismi di regolazione giuridica (in forma di mandati per l'azione nazionale).

Sembra questo un buon punto di partenza per alcune riflessioni attinenti ai due punti evidenziati in precedenza.

In primo luogo, ci si può legittimamente chiedere se sia ancora utile, visti pure i deludenti risultati finora raggiunti, una strategia di politica sociale europea tutta concentrata sul riconoscimento dei "diritti" sociali formali e sulla integrazione via regola-

¹³ In Com (89) 568, 29.11.1989.

¹⁴ "Effetti di pressioni, indotte dalla competizione fra regimi, ad adottare regole e comportamenti più virtuosi anche in campo sociale per raggiungere gli obiettivi economici fissati a Maastricht": così Negrelli-Treu, 1993, 3.

mentazione dei mercati del lavoro, secondo l'ampia articolazione presente nella carta comunitaria del 1989.

Una strategia, cioè, che privilegiando la strada maestra dei diritti sociali minimi finisce per separare (e ghettizzare) la politica sociale da altre dimensioni e politiche che dovrebbero almeno essere condizionate — se non proprio informate — dalla prima: la politica industriale, le politiche del lavoro, le politiche finanziarie e fiscali, la stessa costruzione della unità economico-finanziaria con i relativi vincoli sovranazionali (i vincoli sociali come obiettivi interni "qualitativi" agli stessi vincoli economici: il non superamento di un certo tasso di disoccupazione, la ridefinizione qualitativa dei consumi, la crescita ecologicamente compatibile ecc.).

In secondo luogo, secondo uno schema prescrittivo ricorrente, si tende a correlare la mancata evoluzione dei diritti sociali europei all'evidenziazione di fenomeni di *dumping* sociale o di *shopping*: l'esempio più recente sarebbe costituito dal caso Hoover.

Il sincronismo dei tempi, oltretutto, porta acqua al mulino della tesi della ferrea sequenza: liberalizzazione dei mercati → blocco dell'iniziativa sociale e della armonizzazione normativa basata sui diritti a livello comunitario → apertura di spazi per fenomeni di *dumping* sociale.

Se si richiama il caso Hoover a conferma della suindicata sequenza, il caso non sembra del tutto pertinente. Il caso Hoover dimostra semmai un'altra linea di tendenza: di fronte alle difficoltà, vecchie e nuove, di attuare il principio della libera circolazione delle persone in ambito comunitario, le imprese multinazionali sono indotte a dare attuazione ad una selvaggia mobilità dei mezzi di produzione.

Dal caso Hoover, infatti, non possono trarsi riscontri che confermano la indicata consequenzialità; esso ha costituito un esempio di riallocazione di una produzione da una regione ad un'altra della Comunità europea (da Longvic in Francia a Cambuslang in Scozia) sulla base di una maggiore convenienza per l'impresa multinazionale relativamente al minor costo del lavoro, ma non del salario diretto o della tutela normativa; costo del lavoro il cui differenziale dipendeva, nel caso, da istituti quali l'indennità

per il lavoro festivo, la quantità di ferie retribuite, le indennità erogate in caso di sospensione del rapporto di lavoro, i contributi sociali; tutti istituti che afferiscono al salario indiretto, su cui le competenze comunitarie, anche a pieno regime e nel più ampio dispiegamento (piena attuazione dei principi della Carta sociale Comunitaria e dell'accordo di Maastricht), insistono solo in misura ridottissima¹⁵.

In altri termini, i principi generali del diritto del lavoro comunitario, per come enunciati nella Carta Comunitaria e nell'accordo di Maastricht, riguardano un set di diritti sociali il cui livello di riconoscimento, nei singoli stati membri, è stabilizzato su uno standard sostanzialmente uniforme, medio-alto (con qualche eccezione riguardanti i due paesi c.d. poveri, Grecia e Portogallo); in Europa sono generalmente in funzione consolidati sistemi nazionali di protezione dei lavoratori, difficilmente riducibili anche negli ordinamenti retti da governi conservatori (Lange 1993, 38; Leibfried & Pierson, 1993).

Il corpus dei diritti sociali — posto che vengano tradotte in regolamenti e direttive le normative quadro — finisce per riguardare trattamenti che non incidono, comunque, sul differenziale del costo del lavoro. È, invece, tale differenziale, come il caso Hoover dimostra, la principale ragione che induce le imprese multinazionali a strategie di riallocazione territoriale, in ambito comunitario, delle proprie unità produttive.

La situazione di (relativamente) ridotti differenziali di prestazioni di *welfare*, insieme a più accentuate barriere culturali e linguistiche hanno, peraltro, impedito sinora, in Europa, il fenomeno del "*welfare magnet*", ampiamente conosciuto invece negli USA (processi di mobilità della forza lavoro indotti dai diversi standards di *welfare* nei singoli stati) (Maione 1993, 15-16).

Da tali premesse si traggono, almeno, quattro ulteriori spunti di riflessione:

¹⁵ Soltanto la recente direttiva approvata dal Consiglio il 23.11.1993 sulla base della posizione comune adottata il 30/6/93 e concernente alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, dispone il diritto alle ferie minime retribuite di 4 settimane: art. 7.

a) Il problema del *dumping* sociale endocomunitario, o il rischio del regime *shopping*, va probabilmente ridimensionato o meglio precisato (Streeck 1990; Maione 1993; 16); va soprattutto rimesso in discussione il nesso di meccanica consequenzialità tra mancata iniziativa comunitaria nel senso della armonizzazione delle tutele sociali e strategie imprenditoriali mirate al *dumping* sociale.

b) Il più grave fenomeno di *dumping* endocomunitario sembra quello sollevato dal caso Rush Portuguesa, prontamente contrastato dalla Corte di giustizia¹⁶, il reiterarsi del quale va necessariamente prevenuto con l'approvazione della proposta di direttiva che prevede la imposizione alle imprese che operano all'estero degli standards economico-normativi, sia legislativi che contrattuali, dello stato nazionale ospitante¹⁷.

c) I reali pericoli di *dumping* sociale, in senso classico, si delineano invece nella dimensione extraeuropea: è nella comparazione con altre dimensioni regionali dell'economia mondo (i paesi emergenti nell'estremo oriente: le "tigri asiatiche", la Cina, o i paesi dell'ex Europa comunista) che i dislivelli di produttività e di tutela economico-normativa finiscono per incidere al punto da porre in seria discussione la tollerabilità, (nella competizione a livello di mercato globale) degli standards di trattamento economico normativo goduti sino ad ora dai lavoratori europei.

d) Il differenziale di costo del lavoro e di produttività all'interno dell'Unione Europea, che ha dato luogo al caso Hoover, non va quindi ricondotto al paventato fenomeno di *dumping* sociale, né direttamente connesso allo stallo dell'innovazione normativa di tipo sociale.

Il caso Hoover, tuttavia, se non può essere considerato, di per sé, sintomatico di un'anchilosi dello sviluppo dei diritti sociali in ambito europeo, tuttavia rappresenta pur sempre un malessere: è il chiaro segnale dei risultati che può produrre il permanere della

¹⁶ La sent. Rush Portuguesa v. Office National d'immigration, 27.3.90 C113/89, Racc., 1989, 1445.

¹⁷ Proposta modificata di direttiva riguardante il distacco di lavoratori nel quadro della prestazione di servizi: 93/C 187/07 art. 3 in GU n. 225 del 30.8.1991.

carezza di un coordinamento, sovranazionale, delle strategie sindacali a livello di imprese multinazionali, ma pure a livello settoriale. Esso dimostra come un affinamento e un potenziamento dei primi segnali di coordinamento delle strategie contrattuali ed organizzative dei sindacati (Bercusson 1993b; EIRR 1992), diventa risposta essenziale ai processi di internalizzazione ed integrazione dell'economia e alle strategie di mobilità delle imprese, garantite in Europa dal diritto di stabilimento e dal mutuo riconoscimento degli ordinamenti (Treu 1993, 98-99).

Questo non significa che la strategia del perseguimento dei diritti sociali in ambito europeo debba essere trascurata, sia nella dimensione del welfare individuale, sia nella dimensione del sostegno promozionale all'azione collettiva.

Ma la loro conformazione morfologica, inimmaginabile come mera clonazione additiva delle *species* dei diritti prodotti dagli ordinamenti nazionali (la necessaria de-nazionalizzazione che deriva dal fatto che saranno prodotti da un ordinamento che giuridicamente, agglutinandoli, li trasformerà), non potrà che seguire i tracciati che saranno aperti (se lo saranno) dalla contrattazione collettiva.

5. *I presupposti della contrattazione collettiva europea: la convergenza delle strutture contrattuali.*

Il discorso deve, dunque, ritornare alla base del processo di integrazione sociale, riscoprendo, dunque, la lezione di Kahn Freund. Deve tornare alla contrattazione collettiva europea, ma non come ultimo approdo del naufragio di un euroottimismo deluso dalla crisi di strategie neocorporative (Streeck 1992).

Il neovolontarismo e l'integrazione come effetto non voluto di scelte altrimenti orientate non costituiscono, probabilmente, l'ultima risorsa di un programma di integrazione sociale il cui consuntivo è da affidare soltanto ad un curatore fallimentare: gli spazi operativi per una armonizzazione degli ordinamenti attraverso *input* istituzionali sono lungi dall'essere saturi, anche se probabilmente occorre ridisegnarli utilizzando materiali del tutto nuovi

e meno ingombranti dei diritti sociali che i giuristi del lavoro europei hanno imparato a conoscere, e contribuito a forgiare, concettualizzandoli, nelle diverse fasi storiche di evoluzione dei rispettivi ordinamenti nazionali¹⁸. occorre pensare a materiali nuovi per costruire un rinnovato progetto di Costituzione sociale europea e una plausibile nozione costituzionale di cittadinanza europea¹⁹.

Ma tutto ciò potrebbe non essere sufficiente se le politiche sociali non si svilupperanno attraverso il vettore socialmente naturale e storicamente necessario: la contrattazione collettiva. L'accordo di Maastricht non può essere considerato né un polmone artificiale per un soggetto irreversibilmente in coma, né una culla termica per un neonato prematuro. È, invece, una risorsa istituzionale a disposizione di attori sindacali che abbiano prima di tutto consapevolezza culturale e siano poi conseguentemente in grado di attrezzarsi con autonome strategie di coordinamento negoziale sulla base di certi presupposti essenziali.

Non è un caso, infatti, che dall'accordo a 11 stipulato a Maastricht finisca per apparire in controluce questa consapevolezza: gli input regolatori della contrattazione collettiva (contenuti, competenze, efficacia) sono sostanzialmente deboli mentre si è sperimentato un approccio promozionale e di sostegno le cui concrete linee attuative sono tutte da definire. Per altro verso, se si guarda nel complesso, l'assetto che viene fuori da Maastricht, come accade ormai dagli anni '70, si concentra più sul tema dell'informazione, consultazione e partecipazione, piuttosto che sulla contrattazione collettiva (Negrelli-Treu 1993, 7).

Anche nell'accordo di Maastricht, dunque, è finito per emergere la consapevolezza che la contrattazione collettiva, essendo una prassi sociale legata più di ogni altra alle tradizioni nazionali, deve vedere protagonista decisiva la stessa autonomia collettiva; deve essere proprio quest'ultima, qualora ne individuasse la necessità sociale, ad assumersi l'onere di individuare un ambito e

¹⁸ Sulla nozione "costituzionale" di diritti sociali cfr. Baldassarre (1989).

¹⁹ Alcuni spunti in tal senso in Teague 1993; in generale, sulla necessità di sviluppare un know-how concettuale nella comparazione tra ordinamenti del lavoro, Wedderburn 1992.

una dimensione sovranazionale ritenuta conveniente e praticabile in virtù di una razionale valutazione degli interessi collettivi perseguibili; ciò costituisce il presupposto indispensabile della messa in opera dei meccanismi divisati a Maastricht.

Il medesimo atteggiamento spiega pure, probabilmente, la prudenza nei confronti della individuazione dei soggetti negoziali. È impossibile pensare, infatti, ad una definizione strutturale ed organizzativa degli agenti negoziali se non in concomitanza o, addirittura, successivamente alla definizione certa della struttura contrattuale e delle stesse procedure. Solo se il livello di contrattazione collettiva europea fosse organicamente e razionalmente inserito in un quadro procedurale certo, come appendice integrativa di strutture negoziali che avessero raggiunto un sufficiente grado di omogeneità e convergenza, sarebbe possibile pensare adeguatamente all'individuazione e definizione dei soggetti protagonisti di questo ulteriore livello.

Ma ciò non può essere che il frutto di dinamiche storiche, sociali ed economiche le quali hanno tempi e ritmi non preventivabili, né sicuramente eterodeterminabili per legge. Appare allora comprensibile, sollevando gli occhi dall'accordo di Maastricht, e guardando l'orizzonte più vasto delle dinamiche sociali dei processi negoziali, perché sia sinora mancato il trasferimento di deleghe degli attori sociali, anche sindacali, ai rappresentanti europei; non si tratta di un limite di coscienza europeista o di gelosa custodia di prerogative e poteri negoziali²⁰.

È impossibile trasferire, infatti, competenze negoziali dalle organizzazioni nazionali alle organizzazioni europee fin quando non matureranno i presupposti oggettivi che rendano praticabile un tale trasferimento. Ed il primo, e più importante presupposto

²⁰ Risulta infatti un po' stucchevole ed ingenuo "l'europeismo prescrittivo" ed il soggettivismo etico che sembra affliggere il metodo di analisi dei giuristi, secondo i quali il maggiore ostacolo all'affermarsi di un livello europeo di contrattazione collettiva dipenderebbe dagli ostacoli posti dagli imprenditori e dalle mancate riforme organizzative dei sindacati nazionali con il deficit di trasferimento di "quote" di mandato negoziale che ne sarebbe derivato, in sintesi dalla scarsa "coscienza europeista" degli attori: in tal modo, si finisce per scambiare l'effetto con la causa. Cfr. Pilati 1992; Guarriello 1992.

oggettivo, è costituito da un accettabile grado di convergenza delle strutture contrattuali dei diversi sistemi negoziali nazionali (con riferimento ai livelli e al riparto delle competenze, più genericamente gli assetti procedurali). Tale convergenza, renderà possibile la prassi, ma pure lo stesso discorso sulla contrattazione europea.

Uno dei principali ostacoli, forse il più grosso, alla creazione di un'area comune delle relazioni industriali è stato sinora costituito, lo si diceva all'inizio, dalla diversità delle strutture contrattuali identificative dei sistemi (vale a dire i criteri di coordinamento tra i vari livelli: le competenze e la ripartizione delle materie, gli agenti, il tipo di regolamentazione, legale o contrattuale e quindi il grado di vincolatività della struttura contrattuale ecc.).

Una tendenziale convergenza delle strutture negoziali verso una struttura i cui caratteri comuni siano tali da sussumere e disinnescare gli effetti dispersivi delle ineliminabili diversità regolative dei vari sistemi: è questo, dunque, il presupposto di una ripartizione specializzata delle materie e dei contenuti contrattuali e/o di un ordinamento dei vari livelli negoziali. Soltanto se si realizzerà tale condizione sarà possibile pensare ad un autonomo spazio per un livello di contrattazione europea sia esso quello verticale di settore, ovvero quello orizzontale di impresa multinazionale o di gruppo (quest'ultimo magari favorito dai profondi processi di ristrutturazione delle imprese europee attraverso fusioni ed incorporazioni) (Teague 1993, 400 ss.).

E segnali interessanti nella direzione di una tendenziale convergenza delle strutture contrattuali vengono dalle analisi sui processi evolutivi nei diversi sistemi nazionali.

6. segue... le tendenze dei sistemi nazionali.

In realtà, da uno sguardo di insieme sulle tendenze in atto potrebbe sembrare che i processi di cambiamento dei sistemi negoziali europei negli anni '80, un po' ovunque nel segno del decentramento e della flessibilità, lungi dal produrre convergenza abbiano accentuato le divergenze.

Ad uno sguardo più attento e analitico ci si rende conto, invece, che, salvo alcune eccezioni, i processi di cambiamento si sono svolti nel segno di alcune caratteristiche comuni a quasi tutti i sistemi.

Tali caratteristiche possono essere individuate: A) relativamente alla struttura contrattuale in senso proprio; B) in riferimento alle dinamiche di azione e di organizzazione di alcuni attori del sistema: lo Stato in primo luogo, ma pure gli agenti negoziali ed in particolare, gli organismi di rappresentanza dei lavoratori in azienda.

A) Per ciò che concerne la struttura contrattuale alcuni profili di convergenza possono essere colti nella evoluzione dei diversi livelli in cui essa si compone: la contrattazione settoriale, la contrattazione di impresa e la contrattazione più centralizzata, quella intersettoriale.

Per ciò che concerne la *contrattazione settoriale* si possono sottolineare le seguenti tendenze:

a) Nei principali sistemi europei — a differenza degli USA e del Giappone ove domina la contrattazione aziendale — la contrattazione collettiva di settore rimane centrale sia per la materia retributiva che per altri contenuti normativi.

Processi di razionalizzazione della struttura contrattuale, con ridimensionamento della frammentazione causata dal prevalere di ambiti occupazionali o territoriali, si vanno progressivamente affermando (così per la Spagna, il Portogallo e la Grecia) (EIRR 1990, Caruso 1992a, Vaughan-Whitehead 1990).

Ma anche nei sistemi più fortemente centralizzati (Svezia, Belgio, Danimarca, Olanda) negli ultimi anni si è assistito all'emergere della contrattazione di settore come perno della struttura negoziale, a discapito della contrattazione intersettoriale (prima motore del sistema, soprattutto per la materia retributiva).

Fanno eccezione la Gran Bretagna ed, in parte, l'Irlanda dove si assiste invece ad un ridimensionamento, se non proprio ad una crisi della contrattazione di settore (*industry e multiemployer*) a favore della contrattazione di impresa, fortemente incentivata dai governi conservatori e voluta dal *management* (Caruso 1992b)²¹.

Tuttavia le critiche, prima soltanto di parte sindacale, agli effetti inflattivi del *leapfrogging*, si stanno estendendo anche a settori imprenditoriali che ritengono indispensabile il ritorno ad un certo grado di coordinamento negoziale che solo la contrattazione di settore può dare (Streek 1992).

²¹ Tradizionalmente prevalente la contrattazione d'impresa, ma per ragioni storiche diverse anche in Lussemburgo.

b) La contrattazione di settore, non soltanto rimane centrale ma si arricchisce, si qualifica e si specializza nei contenuti. Gli aspetti retributivi si indirizzano sulla funzione di tutela del potere di acquisto dei salari professionali (il recupero della inflazione); i contenuti normativi convergono, invece, sui sistemi professionali che determinano il salario professionale (Italia, Germania), ma pure sulla introduzione di schemi generali di flessibilizzazione e/o riduzione degli orari (Danimarca, Francia, Belgio, Spagna e la stessa Irlanda fino almeno alla II metà degli anni '80).

Il che non esclude che nella materia della riduzione degli orari, soprattutto nelle fasi di recessione acuta come l'attuale, la contrattazione di impresa si possa muovere non soltanto entro *guide-lines* introdotte dalla legge (Francia, Germania) o dalla contrattazione settoriale, ma anche presentando soluzioni originali (accordo Volkswagen in Germania del 25.11.1993).

c) Aumenta infine, un po' dovunque, la funzione di coordinamento e di raccordo funzionale della contrattazione di settore rispetto alla contrattazione aziendale (Italia, ma pure Francia, Belgio e sorprendentemente Germania: Vaughan-Whitehead 1990, 19-20): è a questo livello che si determinano i criteri di ripartizione delle competenze tra i due livelli ormai prevalenti di una struttura contrattuale che va tendenzialmente bipolarizzandosi anche in quei sistemi (Francia, ma persino Germania) in cui il livello aziendale non è formalmente riconosciuto (Zoli 1992a e 1992b)²².

Per ciò che concerne la *contrattazione decentrata a livello di impresa* in tutti i sistemi si è assistito, se non ad uno spostamento del baricentro della struttura contrattuale dal settore all'impresa, sicuramente ad una forte rivalutazione del livello periferico, a

²² Gli economisti sostengono che l'ottimizzazione della performance economica dei sistemi di relazioni industriali (un equo bilanciamento tra disoccupazione e inflazione, fra interessi del capitale e del lavoro) può essere ottenuto attraverso un coordinamento dei livelli di contrattazione nazionale, settoriale e di impresa; ed è proprio questa la tendenza che sembra, anche se non linearmente, prevalere in questa fase: cfr. Soskice 1990. Oltretutto, come giustamente Bercusson (1993b) la centralità del livello settoriale non costituisce una scelta inevitabile: essa è, in questa fase storica una scelta strategica contingente degli attori coinvolti, le parti sociali e le autorità statali.

volte in funzione sostitutiva del livello settoriale, più spesso con funzioni integrative e specializzate.

A tale livello la contrattazione, concentrandosi su temi "qualitativi" (diversificazione salariale attraverso l'introduzione di schemi di salario legati alla performance aziendale o alla produttività individuale o di gruppo; flessibilità della prestazione; modulazione degli orari; salute e sicurezza; formazione professionale: cfr. Carinci, Caruso, Zoli 1992; Vaughan-Whitehead 1990, 12; Negrelli-Treu 1992) si è trasformata, assumendo quei tratti dinamici ed istituzionali, tali da renderla sempre più simile al modulo classico della partecipazione.

Quel che interessa sottolineare è la convergenza verso un modello di contrattazione partecipativa sia dei sistemi ove la partecipazione istituzionale è sostenuta dalla legge: per cui in Germania e Olanda, per es., le materie escluse dalla contrattazione aziendale hanno finito per essere attratte in meccanismi di contrattazione partecipativa gestita da organismi (i consigli d'azienda) ai quali tale competenza è istituzionalmente sottratta. Ma un'analogia tendenza si è diffusa pure in quei sistemi (Italia, Gran Bretagna, Spagna, Belgio e per certi aspetti pure la Francia) che provengono, per così dire, da sponde opposte, vale a dire da modelli contrattuali di tipo conflittuale e non partecipativo.

Per ciò che concerne la *contrattazione intersettoriale* si possono individuare alcune tendenze comuni, alcune delle quali hanno sortito risposte convergenti.

a) Nei paesi in cui storicamente la contrattazione intersettoriale ha svolto una specifica funzione, quasi ovunque, si assiste alla fine di essa come autonomo od esclusivo livello di fissazione dei salari, anche attraverso meccanismi generalizzati di indicizzazione dei salari (il meccanismo è stato abolito in Italia nel 1992, lo sarà probabilmente in Belgio che è l'ultimo ordinamento in cui è ancora in vigore un simile sistema).

I meccanismi, più o meno automatici, di tutela dei salari nominali, in varie guise (con prevalenza degli schemi di recupero successivo), diventano oggetto della contrattazione di settore o di impresa (Italia, Gran Bretagna, Spagna).

b) Anche la contrattazione intersettoriale si qualifica e si specializza in *items* non retributivi. A questo livello, sempre più

diffusamente, si predispone la normativa cornice in varie materie: formazione professionale (di recente in Francia e in Italia); incentivi all'occupazione giovanile (Italia); sicurezza sociale (Belgio, Olanda, Francia), incentivi fiscali alle imprese (Olanda); parità retributiva tra uomini e donne (Francia); riorganizzazione del tempo di lavoro (Francia, Belgio).

c) Non si registrano di recente, invece, convergenze significative per ciò che concerne il ruolo della contrattazione intersettoriale nella determinazione del salario minimo; nei sistemi di relazioni industriali dove una tale forma di tutela dei redditi minimi è prevista, la regolamentazione rimane ripartita tra legge (Francia, Spagna, Belgio) e, appunto, contrattazione intersettoriale (Grecia).

Sembra tuttavia prevalere la legge quale fonte di regolazione di tale garanzia retributiva minima.

B) Per ciò che concerne le dinamiche di azione dei soggetti delle relazioni industriali si può, in prima battuta, evidenziare una tendenziale convergenza dei comportamenti degli stati nazionali conseguente alla crisi generalizzata dei modelli neocorporativi in Europa.

Dove si erano affermate, si sono indebolite le prassi concertative in senso forte, che vengono sostituite con un ritorno a politiche dei redditi "leggere", attuate con nuove forme di "contratto sociale", che coinvolgono pure i settori protetti come il pubblico impiego (Italia, Irlanda, Olanda con molta probabilità pure Spagna e Belgio); ovvero imposte unilateralmente (Gran Bretagna nel settore Pubblico).

Si tratta di accordi incentivati dallo Stato che agisce come mallevadore, in ambito nazionale, di vincoli economici, monetari e di bilancio non contratti all'interno bensì fissati in ambito comunitario (i c.d. parametri di convergenza)²³. In tali accordi

²³ Tali parametri sono costituiti da un tasso di inflazione non più alto dell'1,5% della media dei tre migliori paesi; deficit pubblico non superiore al 3% del PIL; debito pubblico non superiore al 60% del PIL; tassi di interessi a lungo termine non maggiori di 2 punti percentuali rispetto alla media dei tre paesi che li hanno più bassi; nessun riallineamento della parità di cambio nel biennio precedente la seconda fase dell'UEM.

considerati i vincoli e gli obiettivi economici non rimuovibili poiché non nella disponibilità delle parti), si stabiliscono gli input di razionalizzazione (anche di tipo procedurale come è avvenuto in Italia) per rendere compatibili gli assetti di relazioni industriali e la stessa regolamentazione istituzionale dei mercati del lavoro nazionali, con quei vincoli e con quegli obiettivi.

Questi accordi (a carattere sostanzialmente bilaterale, ma raggiunti grazie ad una mediazione attiva dei governi) non tendono a sovrapporsi, assorbire o limitare gli altri livelli della negoziazione collettiva, secondo i dettami dei modelli concertativi forti; essi, al contrario, ne producono un rafforzamento nella misura in cui "orientano" e qualificano in senso tendenzialmente bipolare la struttura contrattuale (sia sotto il profilo della ripartizione delle competenze che dei raccordi procedurali).

Appare così probabile, ma è una tendenza tutta da verificare, che questa tipologia di accordi e le stesse prassi introdotte da alcuni stati nazionali, possano finire per produrre delle ricadute virtuose per ciò che concerne la convergenza delle strutture contrattuali nazionali.

Proprio la convergenza verso un sostanziale bipolarismo della struttura contrattuale mette in risalto un altro tratto comune ai vari sistemi sotto il profilo delle dinamiche di azione e di organizzazione degli agenti negoziali a livello aziendale.

Tratto che potrebbe, in un certo qual modo, interagire positivamente con l'iniziativa istituzionale delle autorità comunitarie in questa materia.

In tale iniziativa, al di là della specifica regolazione delle funzioni e delle competenze di tali organismi²⁴ appare evidente, (pure nella sua taratura di intervento *soft* diverso dal modello *hard law* presente nella Vredeling) il tentativo di promuovere un equilibrio dinamico, sotto il profilo della rappresentanza, tra esigenze di autonomia della rappresentanza universale (la formula elettiva) ed esigenze del controllo sindacale su tali strutture (Rood 1992).

²⁴ Informazione e consultazione nelle imprese multinazionali con certe caratteristiche di diffusione sovranazionale e dimensione occupazionali.

L'accresciuto ruolo degli organismi di rappresentanza diretta dei lavoratori nella contrattazione decentrata di tipo partecipativo su temi qualitativi, appare, infatti, caratteristica strettamente correlata al prevalere delle dinamiche relazionali tra i vari livelli negoziali secondo i moduli di raccordo prima evidenziati.

Nei sistemi dove l'autonomia delle strutture di rappresentanza dei lavoratori dalle organizzazioni sindacali è istituzionalmente prevista, si tratti di sistema a canale unico o doppio (Olanda, Spagna, Francia, Germania), si assiste ad una accentuazione, nella prassi, dell'indipendenza dell'azione di tali strutture, collegata ad un loro coinvolgimento nella contrattazione di tipo partecipativo. Maggiore indipendenza che in alcune situazioni si trasforma in aperto conflitto con i sindacati (Francia, Olanda: cfr. Visser 1993, 64; Vaughan-Whitehead 1990, 14).

Orbene, per il profilo della convergenza dei sistemi di relazioni industriali, ciò sta a significare che a livello aziendale si va affermando un modulo di organizzazione della rappresentanza che riserva la competenza sulle materie "qualitative", secondo il metodo della contrattazione dinamica di tipo partecipativo, non ad organismi di diretta emanazione sindacale, bensì a legittimazione elettiva universale e/o legittimati per "competenza" (organi di diretta emanazione degli organismi elettivi ma con competenze specializzate: per es. in materia di salute e sicurezza).

Questo non implica necessariamente una desindacalizzazione delle relazioni a livello di impresa, ma il probabile affermarsi di un modulo di rappresentanza in cui si divaricano le competenze tra organismi strettamente sindacali e organismi di rappresentanza universali con attrazione su quest'ultimi delle funzioni di consultazione, informazione ma anche di contrattazione partecipata e con riserva ai primi di attività sindacali non di tipo contrattuale (assistenza e informazione individuale, *welfare* aziendale, raccolta di contributi ecc.) e di funzioni contrattuali di tipo più tradizionale, nella misura in cui dovessero persistere accanto alle prime.

Tutto ciò potrebbe implicare una convergenza verso una struttura di rappresentanza a doppio canale anche *de facto*, vale a dire una diversificazione istituzionalizzata di funzioni di rappresentanza in azienda anche nei sistemi sinora formalmente a canale unico (con concentrazione delle funzioni *lato sensu* partecipative

sugli organismi elettivi e delle altre sugli organismi sindacali: per es. il caso Zanussi in Italia).

7. *Il contributo italiano alla creazione di una "struttura europea" della contrattazione collettiva: l'accordo triangolare del 23 luglio 1993.*

Nel quadro delle tendenze sudelinate appare di estremo interesse valutare il tasso di convergenza presente nell'accordo del 23 luglio 1993 in Italia, con particolare riferimento al futuro assetto della struttura contrattuale che esso prefigura.

Il precedente accordo del 23 luglio del 1992, rimuovendo gli ostacoli residuali (abolizione della scala mobile e blocco temporaneo della contrattazione aziendale retributiva), ha posto le basi per una nuova politica dei redditi di tipo consensuale; su tale base l'accordo del 1993 ha costruito il presupposto istituzionale per un governo della dinamica dei redditi non contingente e congiunturale (come fu l'accordo di S. Valentino sul blocco della scala mobile nel 1984) ma funzionale a ricondurre alcune variabili economiche costantemente sotto i vincoli compatibili con l'integrazione europea; tale presupposto istituzionale non poteva che essere la radicale riforma della struttura contrattuale, sostanzialmente frammentata e policentrica, ancorché non priva di alcuni meccanismi di coordinamento organizzativo, assestatisi nel corso del tempo (Mariucci 1985).

L'accordo del luglio 1993, come è stato detto, pone, dunque, fine all'anomalia italiana consistente in un sistema contrattuale privo di regole di organizzazione procedurale del sistema. Ciò avviene attraverso una regolazione non meramente finalistica (l'impegno delle parti a comportamenti coerenti con l'obiettivo di contenimento dell'inflazione programmata), ma di tipo procedurale.

L'accordo prevede, infatti, la definizione di un assetto contrattuale razionale di tipo bipolare poiché basato su due livelli di negoziazione retributiva (l'aziendale e il categoriale, ma sarebbe meglio una migliore definizione e specificazione in senso settoriale); ripartizione che non solo non appare anomala nel contesto

europeo (Roccella 1993), ma si inserisce in una tendenza comune a molti sistemi.

Si prefigura un bipolarismo contrattuale con una chiara ripartizione delle materie e specializzazione dei contenuti e con una cadenza temporale programmata e prevedibile (due anni per la contrattazione nazionale retributiva di recupero dell'inflazione programmata, quattro anni per la contrattazione aziendale sul salario di produttività e per la parte normativa a livello settoriale); l'accordo stabilisce pure un quadro di interdipendenze fortemente controllato e governato dal centro.

Pur con specifiche differenziazioni con altri sistemi contrattuali europei la struttura divisata si presenta, senz'altro come un modello non lontano da un archetipo ideale verso cui, salvo qualche eccezione, sembrano, spontaneamente convergere le strutture negoziali della maggioranza dei sistemi.

Tutto ciò appare uno specifico output (effetto indiretto) di convergenza indotto dagli input del Trattato di Maastricht.

In ogni caso, tale modello, appare assumere la fisionomia di un archetipo razionale verso cui tendenzialmente, non necessariamente tutti, ma singoli sistemi nazionali europei possono convergere.

8. *Verso un modello "realistico" di contrattazione europea.*

I processi di evoluzione delle strutture negoziali dei diversi sistemi europei, nel senso della convergenza, l'accelerazione in questa direzione impressa dall'accordo 23 luglio 1993 al sistema italiano (sinora una delle anomalie più rilevanti), inducono a temperare il clima di pessimismo, soltanto in parte giustificato da una realistica analisi delle difficoltà del processo di integrazione, politica e sociale, dell'Europa comunitaria.

Per ciò che concerne le relazioni industriali e le politiche sociali altri fattori, oltre lo spontaneo convergere delle strutture contrattuali, potrebbero contribuire a temperare lo scetticismo che sembra prevalere.

È, infatti, del tutto condivisibile l'idea che un ulteriore vettore di integrazione possa essere costituito dal fatto che i sottostanti siste-

mi di produzione (la tecnologia, l'organizzazione tecnica del lavoro, i metodi aziendali di gestione delle risorse umane) possano generare, simultaneamente, questioni comuni attraverso i confini nazionali: ciò sfida la tesi secondo la quale non esisterebbe alcuna concreta base per un livello comunitario di regolazione del lavoro²⁵.

Ma la convergenza non può essere pensata soltanto come il meccanico e automatico risultato di fattori estranei alla volontà e alle soggettive strategie di attori determinati del sistema: le organizzazioni sindacali e le stesse istituzioni comunitarie.

Se è vero che una spontanea tendenza alla convergenza delle strutture contrattuali può essere registrata, cioè non può significare che essa da sola conduca, secondo una prospettiva evoluzionista, alla contrattazione collettiva europea come necessità ineludibile. Il convergere delle strutture contrattuali sembra, infatti, costituire un mero presupposto oggettivo, una condizione necessaria, se si vuole, ma non da sola sufficiente a produrre un livello di contrattazione sovranazionale.

L'individuazione prima e l'attivazione poi, di un livello di contrattazione collettiva di ambito europeo, che si coordini razionalmente con le strutture negoziali di singoli sistemi, tendenzialmente convergenti, non può che essere il frutto di un'autonoma valutazione (una scelta strategica, se si vuole) di organizzazioni sindacali in grado di imporre, a quel livello, attraverso il metodo classico del confronto sociale, una certa dinamica di tutela degli interessi collettivi dei lavoratori/cittadini europei.

In altri termini, la possibilità di regolare e determinare un autonomo livello di confronto negoziale transnazionale passa attraverso la capacità e la volontà degli attori di individuare, in piena autonomia, la frontiera degli interessi collettivi tutelabili a quel livello.

Articolazione razionale di una struttura negoziale che ricomprenda anche l'appendice sovranazionale significa, infatti, possibilità che si determinino i contenuti specializzati e conseguentemente le competenze degli autori a quel livello, in un qua-

²⁵ La flessibilità, come prima il fordismo, costituisce una traiettoria che uniforma i singoli sistemi: così Teague 1993, 399.

dro di raccordi istituzionali, efficienti ed efficaci, con gli ambiti nazionali ed infranazionali.

E a tale proposito si possono azzardare soltanto delle ipotesi con la piena consapevolezza che solo la prassi sociale (l'autonomia collettiva) — ma nessun *wishfull thinking* — è in grado di riempire il vuoto progettuale.

Non è peraltro assolutamente chiara la traiettoria (orizzontale: a livello di impresa multinazionale o verticale: a livello di settore europeo) che la contrattazione collettiva seguirà, quale prevarrà o come si intersecheranno reciprocamente.

Una sola tendenza sembra delinearsi con una certa chiarezza, ed è, per così dire, una tendenza in negativo: il livello intersettoriale di contrattazione/concertazione governato centralmente dalle confederazioni europee (CES UNICE CEEP), allo stato, sembra possedere la minore probabilità di affermazione²⁶.

Maggiori possibilità di sviluppo sembra invece avere la specializzazione settoriale di un livello di contrattazione europea: ma anche nelle analisi delle dinamiche contrattuali, in ambito europeo, occorre qualificare e depurare la terminologia utilizzata.

Nella dimensione sovranazionale specializzazione non può assumere il significato normalmente utilizzato nella analisi dei sistemi contrattuali nazionali: non va probabilmente intesa come ritaglio esclusivo di competenze su certe materie; la specializzazione, considerate le prime ed embrionali esperienze di contrattazione europea e soprattutto alle proposte in campo, significa che alla contrattazione sovranazionale verrà riservata una funzione originale, specializzata appunto, di raccordo e di direttiva, a livello sovranazionale, di obiettivi comuni autonomamente perseguiti dalla contrattazione nazionale (la strada prescelta dai metalmeccanici) o di intervento diretto negoziale a livello di settore europeo,

²⁶ È probabile che lo scambio di informazione e consultazione e l'elaborazione di pareri comuni — l'esperienza del gruppo di pilotaggio — sia un livello di confronto destinato a consolidarsi, mentre più difficile appare la generalizzazione di accordi quadro come quello stipulato tra la CES e la CEEP per le imprese pubbliche dei settori del trasporto ferroviario e della distribuzione dell'energia elettrica; a questo livello sembra importante e prevalente, invece, la definizione delle regole del gioco; cfr. Pilati 1992, 387 ss.

ma sempre in funzione di coordinamento dei sistemi nazionali (la strada scelta dagli edili e dai tessili) (Bercusson 1993b).

Per ciò che concerne i contenuti, soprattutto a livello di settore, dalle prime esperienze risulta che la scelta è verso quelle questioni che possono incidere, armonizzandolo, sul costo del lavoro effettivo; ciò, in prospettiva, potrebbe contribuire ad evitare i fenomeni di riallocazione territoriale e i conflitti intersindacali che il caso Hoover ha evidenziato: la formazione professionale, gli orari di lavoro, le ferie, il welfare aziendale: fondi integrativi ecc. A livello di impresa multinazionale, ancorché il metodo contrattuale è pressoché ancora sconosciuto, nelle prassi di scambio di informazioni e di consultazione, suscettibili di evolversi in senso negoziale, ricorrono con una certa frequenza i temi occupazionali (legati ai processi di ristrutturazione produttiva dei gruppi e alla introduzione di nuove tecnologie) e della mobilità geografica (Gold and Hall 1992).

In via di mera ipotesi, semmai, ci si potrebbe legittimamente chiedere se la contrattazione collettiva sovranazionale (a qualunque livello essa si dispieghi) possa dare un contributo autonomo su quelle questioni relative a politiche di "regolazione sociale" a carattere non incrementale/redistributivo, ma incidenti sulla "qualità della vita"²⁷ l'ambiente di lavoro in senso lato ("le working conditions", nell'accezione lata presente pure nella direttiva quadro 89/391 in materia di salute e sicurezza art. 6 comma 2° lett. d e g), la parità di trattamento tra i sessi, i diritti di cittadinanza nei luoghi di lavoro, la qualità e gli indirizzi della formazione professionale, ecc. (su temi di questo tipo si concentrano alcune embrionali esperienze di accordi transnazionali: gruppo Volkswagen, cfr. Gold and Hall 1992, 25 ss.).

Proprio per il fatto che "qualità della vita", sviluppo compatibile, cittadinanza europea e "working conditions", costituiscono lo spazio qualitativo e non più quantitativo che può essere

²⁷ È condivisibile la tesi della non desiderabilità e della non attuabilità politica di un "meta" welfare state di livello europeo che sussuma i sistemi nazionali, mutandone la filosofia e le strutture della tradizionale social policy (Maione 1993, 31 ma passim).

riempito dalla regolazione sociale delle autorità comunitarie attraverso il metodo della *soft law*, la contrattazione collettiva di ambito europeo può giocare un autonomo e positivo ruolo nel processo di integrazione, secondo le linee di indirizzo disegnate a Maastricht.

Last but not least, una tale prassi di negoziazione sovranazionale potrebbe contribuire alla soluzione di problemi della solidarietà internazionale tra i sindacati europei, messi spietatamente in luce dall'affare Hoover.

Soltanto se si verificheranno le condizioni su indicate, e le tendenze sociopolitiche verso la convergenza dei sistemi prevarranno sulle tendenze alla "disunione Europea", l'assetto istituzionale, prefigurato nell'accordo di Maastricht, potrà pienamente svilupparsi e rendersi operativo.

Capovolgendo una fortunata formula²⁸ si potrà allora dire che la legge di sostegno alla contrattazione sovranazionale potrà liberamente sviluppare positivi effetti all'ombra della contrattazione stessa.

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO

Dicembre 1993

²⁸ "Bargaining in the shadow of the law", Bercusson 1992, 23.

BIBLIOGRAFIA

- Baglioni G.-Crouch C., *European Industrial Relations*, London, Sage Publications, 1990.
- Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. 11, 1989.
- Bercusson B., *The Dynamis of European Labour Law after Maastricht*, di prossima pubblicazione in *Ind. Law Jour.*, 1993a.
- Bercusson B., *Sectorial Bargaining and European Labour Law*, di prossima pubblicazione in *Ind. Rel. Jour.*, 1993b.
- Bercusson B., *Maastricht: a fundamental change in European labour law*, in *Ind. Rel. Jour.*, n. 3, 1992, 177-190.
- Carinci F. Caruso B., Zoli C., *La struttura della retribuzione e della contrattazione: il caso italiano*, in *Retribuzione, costo del lavoro, livello della contrattazione*, a cura di R. Brunetta, Etas Libri, Milano, 1992.
- Caruso B., *Rappresentanza sindacale e consenso*, Angeli, Milano, 1992.
- Caruso B., *La struttura della retribuzione e della contrattazione collettiva in Spagna*, in *Retribuzione costo del lavoro livelli della contrattazione*, a cura di R. Brunetta, Etas, Milano, 1992a.
- Caruso B., *La struttura della retribuzione e della contrattazione collettiva in Gran Bretagna*, in *Retribuzione costo del lavoro livelli della contrattazione*, a cura di R. Brunetta, Etas, Milano, 1992b.
- Cassese S., *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia*, in Galgano, Cassese, Tremonti, Treu, 1993.
- Clegg H., *Sindacato e contrattazione collettiva*, Angeli, Milano, 1980.
- D'Antona M., *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Riv. giur. lav.*, I, 1992, 139-159.
- Dastoli P.V., *Dimenticare Maastricht?*, in *Il Mulino*, n° 4, 1993, 711-724.
- EIRR, *The sectorial social dialogue*, n. 224, 1992, 14.
- Filtea, Numero speciale politica internazionale *Filtea Notizie*, CGIL nazionale, n. 3, aprile, 1993.
- Fitzpatrick, *Community Social Law after Maastricht*, in *Ind. Law Jour.*, vol. 21, n. 3, 1992, 199-213.
- Galgano F., Cassese S., Tremonti G., Treu T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Gold M.-Hall M., *Report on European-level Multinational Companies - An evaluation of Practice*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 1992.
- Grahl J.-Teague P., *European Level Collective Bargaining, A new Phase?* in *Rel. Ind.*, vol. 46, n. 1, 1991, 46-73.
- Grahl J.-Teague P., *1992 and the Emergence of a European Industrial Relations Area*, in *Jour. Eur. Integr.*, n. 2-3, 1990.
- Grandi M., *Le parti sociali e l'autonomia contrattuale di fronte all'Unione economica e monetaria*, in *Lav. Dir.*, n. 3, 1993, 463-483.
- Guarriello F., *L'Europa sociale dopo Maastricht*, in *Lav. dir.*, n. 2, 1992, 223-236.

- IRS, *Collective Bargaining, Trade Unions and Employers' Organisations in Europe*, EIRR Report n. 7, 1991.
- Lange P., *Il Protocollo Sociale di Maastricht: perché l'hanno fatto?*, in *Stato e Mercato*, n. 37, 1993, 9-41.
- Leibfried S.-Pierson P., *Le prospettive dell'Europa sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 37, 1993, 44-82.
- Maione G., *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, EUI Working Paper, SPS n° 92/27, Istituto Universitario Europeo, 1993.
- Mariucci L., *La contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- Negrelli S.-Treu T., *L'integrazione europea come fattore di stabilità delle relazioni industriali italiane*, relazione presentata alla *Third Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Washington, 1993.
- Negrelli S.-Treu T., *Dai diritti di informazione ai diritti di consultazione*, in *Le scelte dell'impresa tra autorità e consenso*, a cura di Negrelli e Treu, Milano, Angeli, 1992.
- Oberender P., *Sociopolitical Competition or harmonization in the European Community?*, 1991.
- O'Connor J., *Ventesimo secolo da dimenticare*, Data News, Roma, 1993.
- Ojeda Avilés A., *La negociación colectiva europea*, in *Rel. Lab.*, 1993, 67-83.
- Pilati A., *Appunti sulle fonti comunitarie del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, n. 3, 1993, 485-513.
- Pilati A., *Problemi della contrattazione collettiva europea*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, I, 1992, 369-405.
- Rampini F., *Le rovine del muro hanno seppellito il sogno di Maastricht*, in *Limes*, n. 4, 1993, 29-42.
- Roberts B., *Industrial Relations and the European Community*, in *Ind. Law Jour.*, vol. 1, 1992, 2 ss.
- Roccella M., *Oltre l'indicizzazione dei salari. Una risposta a Piergiorgio Alleva*, in *LD*, n. 3, 1993, 425-461.
- Rodriguez Piñero M., *La negociación colectiva europea tras Maastricht*, in *Rel. lab.*, n. 19, 1992.
- Romagnoli U., *La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto*, in *LD*, n. 2, 1993, 231-260.
- Rood M.G., *Workers' Participation: New Initiatives at European Level*, *IJCL-LIR*, n. 4, vol. 8, 1992, 319-331.
- Sciarra S., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *GDLRI*, n. 4, 1992, 715-752.
- Scarpelli F., *Diritto comunitario, diritto sindacale italiano e sistema di relazioni industriali: principi e compatibilità*, in *DRI*, n. 1, 1993, 151-182.
- Schnorr G., *I contratti collettivi in un'Europa integrata*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, 318-338.
- Soskice F., *Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries*, in *Oxford Rev. Ec. Pol.*, vol. 6, n. 4, 1990, 36-62.
- Streeck W., *National diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial relations System*, in *Jour. Pub. Pol.*, anno 12, 4, 1992, 301-339.

- Streeck W., *La dimensione sociale del mercato unico europeo*, in *Stato e Mercato*, n. 28, 1990, 29-68.
- Streeck W.-Schmitter P., *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in *Pol. Soc.*, n. 2, 1991, p. 133-164.
- Teague P., *Between convergence and divergence: Possibilities for a European Community system of labour market regulation*, in *Int. Lab. Rev.*, n. 3, 1993, 391-406.
- Treu T., *Il diritto del lavoro fra internazionalizzazione e segmentazione*, in Galgano F., Cassese S., Tremonti G., Treu T., 1993.
- Treu T. (dattiloscritto), *Costo del lavoro e sistema retributivo in Italia*.
- Vaughan-Whitehead D., *Negotiation salariales en Europe. Continuité et changements*, in *Europe Sociale*, Supplement n. 2, 1990.
- Visser J., *Works Councils and Unions in Netherlands: Rivals or Allies?*, in *Netb. Journ. Soc. Sc.*, n° 3, vol. 29, 1993, 64-91.
- Vogel Polsky E., *I maghi di Maastricht, ovvero come sparì la Carta sociale europea*, in *PE*, n. 3, 1992, 24 ss.
- Wallace W., *Le trasformazioni dell'Europa Occidentale*, il Mulino, Bologna, 1992.
- Wedderburn B., *Inderogability, Collective agreements and Community law*, in *Ind. Law Jour.*, vol. 21, n. 4, 1992, 245-263.
- Weiss M., *The significance of Maastricht for European Community Social Policy*, in *IJCLLR*, spring, 1992, 3-13.
- Watson P.A., *Social Policy after Maastricht*, in *Comm. Mark. Law. rev.*, 1993, 481-513.
- Zoli C., *La struttura della retribuzione e della contrattazione collettiva in Francia*, in *Retribuzione costo del lavoro livelli della contrattazione*, a cura di R. Brunetta, Etas, Milano, 1992a.
- Zoli C., *La struttura della retribuzione e della contrattazione collettiva in Germania*, in *Retribuzione costo del lavoro livelli della contrattazione*, a cura di R. Brunetta, Etas, Milano, 1992b.

GIULIO QUERINI

Imprese e Mercato nella Politica Ambientale Europea

Caratteristiche ed obiettivi della strategia comunitaria di tutela dell'ambiente

La crescente sensibilità dell'opinione pubblica mondiale al deterioramento dell'ambiente naturale influenza sempre più le decisioni degli Stati e delle istituzioni internazionali.

Il Trattato sull'Unione Europea di Maastrich del febbraio 1992 si pone come obiettivo prioritario la promozione di una "crescita sostenibile" e rispettosa dell'ambiente: innovando sostanzialmente rispetto al passato, specifica gli obiettivi strategici che l'Unione Europea dovrà perseguire ed individua gli strumenti che devono essere utilizzati.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 ha tra l'altro approvato la cosiddetta "Agenda 21" che ha l'obiettivo di individuare e realizzare "modelli di sviluppo sostenibile" a livello mondiale: in questo quadro sono stati sottoscritti altri importanti accordi internazionali sul cambiamento climatico, le foreste e la biodiversità.

L'obiettivo della "sostenibilità" dello sviluppo è alla base di un approfondito e dettagliato documento elaborato dalla Commissione, dal titolo "Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile": tale documento è stato recepito, a fini operativi, dal Consiglio nel febbraio 1993.

Per la pratica attuazione degli obiettivi delineati nel Programma, il Consiglio dispone — in uno spirito di corresponsabilità, tenuto conto del “principio di sussidiarietà” — che si avvii “un ampliamento degli strumenti posti in atto per completare l’azione normativa e legislativa».

Gli interventi indicati come prioritari sono di quattro tipi:

- a) gli strumenti di mercato e “altri strumenti economici”
- b) la ricerca-sviluppo, l’informazione, l’istruzione e la formazione
- c) i meccanismi di sostegno finanziario
- d) i progetti volontari.

L’urgenza di procedere correttamente ad interventi in queste direzioni è formalmente sottolineata dal Consiglio secondo il quale “varie forme attuali di attività e di sviluppo non sono sostenibili dal punto di vista ambientale”.

L’ampia normativa comunitaria finalizzata alla tutela dell’ambiente costituisce ormai un importante punto di riferimento per le decisioni delle imprese.

Gli obiettivi della strategia comunitaria sono soprattutto due: da una parte la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali come strumento per migliorare il *benessere sociale*, (salute, tempo libero, beni culturali ed ecologici, tutela dei consumatori, etc.); dall’altra innalzare, con innovazioni tecnologiche, la *competitività internazionale* delle imprese comunitarie. I due obiettivi possono entrare in conflitto tra loro: ciò avviene ogni volta che la normativa comunitaria è considerata come un “vincolo” per le decisioni imprenditoriali. Infatti ogni decisione “vincolata” comporta costi addizionali (depuratori, dislocazione degli impianti, modifica degli imballaggi, etc.) che ostacolano l’espansione dell’impresa sui mercati interni ed internazionali.

I vincoli ambientali, tuttavia, hanno contribuito a creare una serie di “industrie verdi” con effetti positivi, sia economici che occupazionali. I settori di intervento riguardano principalmente, a livello comunitario, il trattamento delle acque, l’atmosfera, i rifiuti e il rumore. Si valuta che, mediamente nella CEE, la spesa per l’ambiente sia equamente ripartita tra pubblico e privato. Tuttavia

è la domanda pubblica il più importante propulsore del mercato dell'“eco-business”.

Effetti occupazionali positivi si riscontrano per l'espansione delle imprese esistenti, e, soprattutto, per il sorgere di nuove imprese specializzate come fornitrici di servizi alle industrie.

Negli ultimi anni l'esigenza di *compatibilità ambientale* investe tutte le politiche comunitarie. Ciò riflette da una parte la crescente sensibilità ecologica delle organizzazioni dei consumatori e di varie forze sociali, sempre più attente ai problemi della “qualità della vita”; dall'altra l'affermarsi della eco-compatibilità come vincolo per gli scambi internazionali, nell'ambito della lotta contro il “dumping ecologico,” perseguita dai principali Paesi in sede GATT e nei negoziati dell'“Uruguay Round”.

All'interno della Unione Europea il recente intensificarsi della attività normativa in materia ambientale deriva anche da finalità di natura specificamente comunitaria: ad esempio, contrastare il ricorso a pretestuose norme ambientali nazionali che si configurano in realtà come “ostacoli non tariffari” agli scambi commerciali tra Paesi membri. La standardizzazione delle normative tecniche di contenuto ambientale è quindi uno strumento per rafforzare la tendenza alla unificazione del mercato interno comunitario: ciò tenuto anche conto delle elevate spese di ricerca che le imprese devono sostenere per individuare prodotti innovativi eco-compatibili, e delle conseguenti esigenze di realizzare “economie di scala” nel cosiddetto “green marketing”. Nello stesso senso vanno interpretate varie altre norme comunitarie, tra le quali hanno particolare rilievo quelle sull'inquinamento transfrontaliero, sulle procedure per la valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e sullo smaltimento dei rifiuti.

In definitiva, nella strategia comunitaria per la tutela dell'ambiente si assiste ad un graduale passaggio dall'uso di strumenti coercitivi — “standards tecnici”, divieti, etc. — a strumenti che valorizzano la creatività imprenditoriale indirizzata ad un uso più razionale delle risorse naturali e ambientali. L'obiettivo finale di tale strategia presenta due aspetti tra loro complementari: tutelare le esigenze sanitarie ed ambientali dei cittadini e dei consumatori, nonché incentivare le imprese a dotarsi di processi e di

prodotti innovativi che ne rafforzino la competitività sul mercato internazionale.

Identificazione e valutazione dei benefici per le imprese che decidono di aderire all'eco-audit

La tutela dell'ambiente deve essere assicurata — in base alla normativa comunitaria — nell'arco dell'intero ciclo di vita del prodotto, conformemente al principio L.C.A. ("life cycle assessment"). Pertanto la normativa prevede che la V.I.A. assicuri la compatibilità ambientale nella fase di progettazione dell'investimento, l'*eco-audit* nella fase di gestione della attività produttiva a livello di stabilimento, l'*eco-bilancio* nella fase di consuntivo della gestione delle risorse a livello dell'impresa nel suo complesso, l'*eco-label* nella fase di utilizzo finale del prodotto, tenuto conto anche delle esigenze di smaltimento e di eventuale riciclaggio.

Per quanto riguarda l'eco-audit, il Regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio (29.6.93) sulla adesione volontaria delle imprese del settore industriale ad un sistema comunitario di *eco-gestione e audit* lo definisce (art. 2) come "uno strumento di gestione comprendente una valutazione sistemica, documentata, periodica e obiettiva dell'efficienza della organizzazione del sistema di gestione e dei processi destinati alla protezione dell'ambiente".

Va sottolineato come questa *valutazione* riguardi non l'attività complessiva dell'impresa, ma ogni specifico "sito" (cioè stabilimento industriale) nel quale vengono effettuate attività produttive.

Tale specificazione è importante per comprendere le sostanziali differenze tra l'eco-audit da una parte, il tradizionale "audit" finanziario e l'eco-bilancio dall'altra.

La differenza tra "eco-audit" e "bilancio finanziario" consiste sia nel diverso oggetto della valutazione — lo stabilimento industriale nel primo caso, l'impresa nel suo complesso nel secondo — sia nella metodologia utilizzabile: mentre nel caso del "bilancio finanziario" sono confrontate grandezze omogenee (flussi finanziari espressi in moneta), nell'eco-audit si deve risolvere il

complesso problema di confrontare grandezze fisiche (energie, scarti, rifiuti) non facilmente aggregabili e riconducibili ad un comune denominatore.

A tale proposito va sottolineato tuttavia che l'impresa, con il ricorso all'"eco-audit", consegue il notevole vantaggio di poter disporre di informazioni tecniche non solo molto dettagliate, ma anche addizionali e complementari rispetto a quelle che le derivino sia dall'"audit finanziario" che all'"eco-bilancio".

Questo vantaggio risulta rafforzato se — con una metodologia che è ancora tutta da delineare — i risultati degli "eco-audit" a livello dei vari stabilimenti vengono sintetizzati in un quadro complessivo: questa sintesi può risultare infatti molto più esauriente, come descrizione della situazione ambientale dell'impresa, dello stesso "eco-bilancio".

In effetti ciò che particolarmente interessa non sono tanto i "valori medi" degli sprechi di risorse naturali e ambientali nell'arco di un anno derivanti dall'insieme delle attività produttive dell'impresa, quanto invece la "concentrazione puntuale", nel tempo e nello spazio, dei fenomeni inquinanti.

L'"eco-audit" — per la sua caratteristica di essere una valutazione a livello di stabilimento — costituisce un prezioso strumento di analisi della validità tecnologica della attività produttiva. In taluni settori industriali — dove non esistono notevoli differenze nelle caratteristiche dei mercati, e dove il "segreto tecnologico" non è particolarmente rilevante — è possibile ricorrere al *benchmarking*: i dati che emergono dall'"eco-audit" possono cioè essere confrontati con la situazione dello stabilimento tecnologicamente "leader" del settore, considerato come parametro di eccellenza. Questa procedura di confronto — pur con le ovvie cautele che derivano dai limiti di confrontabilità tra stabilimenti in situazioni locazionali e strutturali diverse — può dare un significato operativo (altrimenti difficilmente individuabile) a quanto disposto dall'art. 3 (a) del Regolamento, che condiziona la registrazione del sito alla "riduzione delle incidenze ambientali a livelli che non oltrepassino quelli che corrispondono all'applicazione economicamente praticabile della *migliore tecnologia disponibile*". Tale norma — pur nella sua ambiguità — può costi-

tuire un valido incentivo, specie per gli imprenditori più dinamici, ad assumere un atteggiamento non puramente “reattivo” rispetto alla normativa ambientale.

In realtà molte imprese, in base a previsioni sia sull'evoluzione tecnologica, sia sulla normativa comunitaria nazionale, sia sul comportamento delle associazioni ambientaliste, tendono ad assumere comportamenti “anticipativi”: in altri termini “giocano di anticipo”, adottando innovazioni di processo e di prodotto che vanno ampiamente oltre gli standards minimi richiesti dalla normativa ambientale già in vigore.

Va tuttavia sottolineato come i benefici di strategie imprenditoriali anticipative, se da una parte possono dare all'impresa forti vantaggi rispetto ai concorrenti, dall'altra implicano costosi investimenti in ricerca e nel cosiddetto “marketing verde”: questi investimenti non sempre possono, almeno nel breve periodo, rivelarsi del tutto remunerativi.

I benefici per le imprese che aderiscono all’“eco-audit” si fanno soprattutto sentire con gli azionisti, con i finanziatori e con gli assicuratori.

L'accertamento della compatibilità ambientale degli stabilimenti realizzata mediante l’“eco-audit” rassicura gli azionisti circa il valore del patrimonio aziendale: ciò costituisce una garanzia di redditività sia nel breve che nel lungo periodo. Tra l'altro gli azionisti vedono diminuire il rischio che l'impresa debba subire “cause legali” da parte di terzi che si ritengono vittime di danni ambientali causati dalla impresa stessa. Analogamente diminuisce il rischio — che può incidere notevolmente sul valore e la redditività delle azioni — che l'impresa subisca sanzioni amministrative e “perdita di immagine” a causa di violazioni delle norme e degli “standards tecnici”. L'adesione all’“eco-audit” influisce in modo positivo nei rapporti tra l'impresa e gli enti che le forniscono risorse finanziarie: sia le banche, sia gli obbligazionisti — così come ogni altro tipo di finanziatori — saranno disposti ad accettare tassi di interessi più bassi dall'impresa, ogni qual volta quest'ultima possa dimostrare di essere in regola, in ciascuno dei propri stabilimenti, con le norme e gli standards ambientali.

Nei rapporti con gli assicuratori l'impresa che ricorre all’“eco-audit” — che deve essere, è bene ricordarlo “una valutazione si-

stematica, documentata, periodica e obiettiva della efficienza della organizzazione, del sistema di gestione e dei processi destinati alla protezione dell'ambiente" — può ottenere migliori condizioni rispetto ai suoi concorrenti: in effetti, grazie all'"eco-audit" viene dimostrato che la rischiosità ambientale di ciascuno stabilimento rientra nei limiti normali.

Problemi di attuazione dell'"eco-audit" in relazione a talune ambiguità della normativa comunitaria

Ai fini della pratica attuazione dell'"eco-audit", appare necessario chiarire alcune ambiguità che affiorano in vari punti del Regolamento n. 1836/93.

Una prima fondamentale ambiguità riguarda gli *obiettivi* del sistema di "eco-audit": da una parte un obiettivo privatistico, e cioè "un costante miglioramento dell'efficienza ambientale" (art. 3, a), dall'altro un obiettivo di interesse pubblico, e cioè "comunicare le dichiarazioni ambientali convalidate all'organismo competente dello Stato in cui è situato lo stabilimento e portarle alla conoscenza del pubblico in modo appropriato nello Stato membro interessato, previa registrazione del sito in questione" (art. 3, h).

Da questo punto di vista è fonte di notevoli perplessità il fatto che con un medesimo strumento — l'"eco-audit", volontariamente adottato dall'impresa — si perseguono due obiettivi sostanzialmente diversi: da una parte un'analisi delle caratteristiche dei cicli produttivi realizzati in ciascun stabilimento, al fine di aumentare l'efficienza tecnologica ed economica dell'impresa, e quindi di rafforzarne la posizione competitiva sul mercato; dall'altra parte una verifica della conformità degli stabilimenti stessi agli standards tecnici e alle normative in vigore, per permettere agli organi pubblici di controllo, nonché all'opinione pubblica, di esprimere documentate valutazioni.

L'obiettivo pubblicistico (evidenziato non solo dal citato art. 3, h, ma anche da molti altri punti del Regolamento, ed in particolare dell'art. 6 d) appare in effetti scarsamente in sintonia con

quanto disposto dall'art. 4, p. 7, dove si afferma che "i revisori esterni e i verificatori ambientali accreditati hanno l'obbligo di *non divulgare*, senza l'autorizzazione della direzione dell'impresa, le informazioni e i dati raccolti nello svolgimento delle attività di audit o di verifica".

Una seconda ambiguità — di grande rilievo ai fini operativi — riguarda le funzioni e lo "status giuridico" delle due figure professionali alle quali spetta il compito di realizzare l'"eco-audit": il *revisore* e il *verificatore ambientale*. Nella fase iniziale del "ciclo di audit" agisce come protagonista il *revisore*, il quale, (nell'art. 2, k), viene definito come "individuo o gruppo di lavoro appartenente al personale dell'impresa od esterno ad essa, che opera per conto della direzione generale dell'impresa". L'attività del revisore si conclude con l'elaborazione di una "dichiarazione ambientale" che l'impresa — avviando la fase "esterna" del "ciclo di audit" — sottopone ad un *verificatore ambientale accreditato*, definito come (art. 2, l) "qualsiasi persona o organismo, indipendente dall'impresa oggetto di verifica, che abbia ottenuto un accreditamento" da parte di (art. 2, n) "una istituzione od organizzazione imparziale designata o creata dallo Stato membro".

È evidente come nelle due figure del "revisore" e del "verificatore accreditato" convivano funzioni difficilmente tra loro compatibili: ciò è vero soprattutto per il "verificatore accreditato" che deve sdoppiarsi nel duplice ruolo sia di consulente dell'azienda — dalla quale è retribuito, sulla base di un contratto di prestazione professionale — sia di ispettore nel pubblico interesse, con i conseguenti rigorosi obblighi di natura legale.

L'ambiguità del ruolo del "verificatore ambientale accreditato" emerge sia dal suo "status giuridico", che è descritto dettagliatamente dall'Allegato III del Regolamento, sia dalle *qualifiche professionali* che gli vengono richieste (Allegato I, C ed Allegato II, C, E).

Lo "status giuridico" del verificatore ambientale deriva da "un accordo scritto stipulato con l'impresa, che definisce la portata del lavoro, mette il verificatore in grado di operare in modo professionale e indipendente e impegna l'impresa a fornire la cooperazione necessaria". Tuttavia può sorgere un conflitto tra

verificatore ed impresa nel caso che il verificatore non ritenga di poter convalidare la dichiarazione redatta dal "revisore" nella prima fase del "ciclo di audit". In questo caso il Regolamento prevede che "il verificatore rivolge alla direzione dell'impresa le opportune raccomandazioni concernenti i miglioramenti necessari e convalida la dichiarazione soltanto dopo che sono state corrette le insufficienze constatate". Perdurando il conflitto con il verificatore, l'impresa dovrà rinunciare all'"eco-audit", a meno che non intenda rivolgersi ad un altro verificatore, ritenuto eventualmente meno rigoroso. Quest'ultima eventualità pone un duplice problema: la uniformità di giudizio dei verificatori e il livello della loro competenza professionale.

Per quanto riguarda il problema della uniformità di giudizio — su scala nazionale, e anche a livello comunitario, in quanto è necessario evitare di falsare la concorrenza tra imprese — l'art. 6 del Regolamento prevede che la Commissione "promuove la collaborazione tra gli Stati Membri, al fine in particolare di evitare l'incongruenza tra i criteri, le condizioni e le procedure da essi applicati per l'accreditamento dei verificatori ambientali e per favorire il controllo delle attività dei verificatori ambientali negli Stati Membri diversi da quello in cui hanno ottenuto l'accreditamento".

L'uniformità di giudizio tra i diversi verificatori ambientali dipende oltre che dal rigore dei controlli nazionali e comunitari — che ci si augura siano sostanziali, e non solo puramente formali — dal clima culturale nel quale essi si troveranno ad operare, nonché dal livello di *specifica professionalità* che saranno in grado di conseguire.

Il problema della formazione di una specifica professionalità per verificatori ambientale risente delle ambiguità "a monte", cioè delle ambiguità sul loro "status" e sulle loro funzioni.

Gli obiettivi e gli strumenti di un sistema formativo per verificatori ambientali è un problema culturalmente e tecnicamente di grande complessità, che pertanto non può essere trattato in modo adeguato in questa sede.

L'Allegato III del Regolamento, relativamente alle competenze del verificatore prevede che sia competente "nei seguenti

campi: metodi di audit ambientale; informazione e processi di gestione, problemi ambientali, legislazione e norme in materia, compresi gli orientamenti specifici elaborati ai fini del presente Regolamento; conoscenze tecniche attinenti alle attività da esaminare”.

Il ventaglio di competenze richieste al verificatore è talmente ampio da non essere riscontrabili nelle figure professionali esistenti. Va tuttavia sottolineato che il problema di un'appropriata combinazione di competenze economico-aziendali, ingegneristiche e giuridiche non potrà essere semplicemente risolto con una sommatoria di “esperti” occasionali, riuniti in gruppi di lavoro interdisciplinari (un aziendalista più un ingegnere più un commercialista più un avvocato etc.).

Affinché la funzione di “verificatore ambientale accreditato” — nonché quella, sostanzialmente analoga, del “revisore” — risulti funzionale alle esigenze dell'impresa in modo “sostanziale-efficientistico”, e non puramente “formale-notarile”, è necessario che la attività formativa crei una figura professionale del tutto originale, della quale non si riesce ancora a definire i connotati precisi.

Conclusioni e prospettive con particolare riferimento alle piccole e medie imprese italiane

La normativa sull'“eco-audit” ha origini complesse: essa è anche il risultato della dialettica politica tra interessi diversi, legittimamente sostenuti dalle rispettive “lobbies”. Va constatato il fatto che, a livello comunitario, i componenti di queste “lobbies” risultano relativamente meno arroganti e miopi rispetto ai loro atteggiamenti a livello nazionale. Ciò comporta una maggiore lungimiranza nelle strategie imprenditoriali, che tendono non solo ad adeguarsi (spesso in ritardo e con riluttanza) all'evoluzione della normativa, ma anche, in molti casi, ad anticiparne gli effetti: pertanto le imprese più importanti, spesso multinazionali, introducono processi e prodotti “eco-compatibili” ben prima che ciò divenga obbligatorio per legge. Conseguentemente, presso le im-

prese più lungimiranti si va affermando la cultura del "prevention pays principle", che costituisce un ulteriore progresso rispetto il "polluter pays principle", che pure ha costituito, per molti anni, il principio ispiratore della politica ambientale comunitaria.

Un'importante conseguenza pratica di questa evoluzione della cultura imprenditoriale è l'assunzione delle responsabilità ambientali da parte del "top management": la esigenza della eco-compatibilità diviene pertanto trasversale a tutte le attività dell'impresa, e non riguarda più solo ambiti specifici come l'impiantistica, il marketing, l'ufficio legale, etc.

In questo scenario, caratterizzato da una rapida evoluzione sia normativa che tecnologica, quali sono le prospettive delle imprese minori, le quali sono di solito dotate di minori strutture interne per fronteggiare le esigenze ambientali in generale, ed i problemi dell'"eco-audit" in particolare? Sono ipotizzabili due atteggiamenti diversi: da una parte considerare questa prospettiva una complicazione burocratica che distoglie personale dalle attività direttamente produttive, aumenta i costi e intralcia le innovazioni sia di prodotto che di processo; d'altra parte si può vedere l'"eco-audit" come uno strumento per meglio orientarsi nel groviglio delle prescrizioni tecniche e normative che comunque comportano responsabilità civili, amministrative e anche penali. Adottando questo secondo atteggiamento l'impresa vede aumentare la "trasparenza" relativamente alla propria situazione interna, nonché agevolare i suoi rapporti con i committenti e fornitori: pertanto l'"eco-audit" diviene realmente uno strumento per migliorare la propria posizione competitiva sul mercato interno e su quello comunitario, entrambi sempre più esigenti per quanto riguarda l'"eco-compatibilità" dei processi e dei prodotti.

La Comunità, consapevole della prevedibile diffidenza delle P.M.I. verso l'"eco-audit", prevede specificamente (art. 13) "adeguate proposte volte a rafforzare la partecipazione delle piccole e medie imprese al sistema, in particolare mediante l'informazione, la formazione e l'assistenza strutturale e tecnica e concernenti l'audit e la verifica".

Fondamentale, per l'adesione delle P.M.I. all'"eco-audit", sarà il verificarsi di due condizioni, entrambe essenziali. Innan-

zitutto il costituirsi di una categoria di "verificatori ambientali" di alta competenza professionale, in grado di collaborare efficacemente agli obiettivi di efficienza, di dinamismo innovativo e di competitività che sono caratteristici delle P.M.I.

La seconda condizione — altrettanto fondamentale — è la stabilità e la trasparenza dei sistemi normativi comunitario e nazionale. Se si arresterà l'attuale incessante stratificarsi di norme — spesso confuse e tra loro incompatibili — che impongono obblighi e costi alle imprese, l'adesione volontaria all'"eco-audit" risulterà ulteriormente incentivata.

La "sostenibilità" dello sviluppo economico nell'Unione Europea dipenderà sempre più, in futuro, dalla interazione fra sensibilità ambientale dell'opinione pubblica e interessi degli operatori privati.

Le istituzioni dell'Unione Europea — anche in attuazione delle risoluzioni della UNCED di Rio e di varie altre Convenzioni internazionali — prevedono numerose sedi per un confronto tra forze sociali interessate ai problemi ambientali: ciò anche al fine di "tenere pienamente conto della dimensione ambientale sin dall'inizio della elaborazione delle altre politiche e nell'attuazione delle medesime".

In tal senso un ruolo importante dovranno svolgere sia l'Agenzia Europea per l'Ambiente, sia il rafforzamento del GEF (strumento globale a favore dell'ambiente) e della CSS (Commissione per lo sviluppo sostenibile), sia infine le ONG (Organizzazioni non-governative) che sono più direttamente a contatto con le esigenze ambientali dei cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- Azzone G. - Bertele U., *L'ambiente sta diventando una priorità strategica*, in "L'impresa", n. 6, 1992, pp. 11-17.
- C.E.P.S., *Economic Instruments in E.C. Environment Policy*, Working Report n. 8, Brussels, 1993.
- Commission des Communautés Européennes, *Environnement et développement*, DE 73, Bruxelles, 1992.
- Commission of the European Communities, *Towards Sustainability*, Vol. II, Brussels, 1992.
- Commissione delle Comunità Europee, *Lo stato dell'ambiente nella Comunità Europea*, 1992.
- Commissione delle Comunità Europee, *Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, C 138, Bruxelles, 1993.
- European Investment Bank - World Bank, *The Environmental Program for the Mediterranean*, Luxembourg, 1990.
- Gerelli E., *Ascesa e declino del business ambientale*, Il Mulino, 1990.
- Ledgerwood G. - Street E. - Therivel R., *The Environmental Audit and Business Strategy*, Pitman Publ., 1992.
- Lombardini S. - Malaman R. (a cura di), *Rifiuti e ambiente*, Il Mulino, 1993.
- Martinez - Alier J., *Economia, ecologia*, Garzanti, 1991.
- Musu I. - Siniscalco D. (a cura di), *Ambiente e contabilità nazionale*, Il Mulino, 1993.
- O.C.D.E., *Environmental Management in Developing Countries*, Paris, 1991.
- Pearce D. - Turner K., *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino, 1991.
- Sassoon E. - Sassoon R.C., *Management dell'ambiente*, Il Sole - 24 Ore, 1993.
- Turner K. - Pearce D. - Bateman I., *Environmental Economics*, Harvester, 1994.
- United Nations, *Earth Summit*, Agenda 21, Rio de Janeiro, 1992.
- Welford R. G. - Gouldson A., *Environmental Management and Business Strategy*, Pitman, 1993.
- World Bank, *Development and the Environment*, Oxford Univ. Press, 1992.

CARLO SECCHI

Politica monetaria e unificazione politica

Negli ultimi dieci anni circa, gli sforzi nella direzione della costruzione europea sono stati caratterizzati, sul piano interno, da due importantissimi processi, che tuttavia hanno sinora registrato esiti assai diversi tra di loro. Si tratta da un lato di un notevole avanzamento sul fronte dell'integrazione "reale", tramite la progettazione e la realizzazione del Mercato Unico Europeo, e, dall'altro, del tentativo di maggiore integrazione, se non addirittura unione "monetaria", sulla base di quanto contenuto nel Trattato di Maastricht. Il motivo di risultati così diversi nei due progetti (peraltro, strettamente interrelati tra di loro) dipende da cause sia interne che esterne alla CE, nonché da alcuni nodi di fondo che, come i fatti hanno dimostrato, non sono stati adeguatamente messi a fuoco e risolti.

Una corretta analisi delle cause e dei fattori che hanno condizionato l'evoluzione del tentativo di realizzare una maggiore unione (perlomeno sul piano economico) tra i Paesi dell'Europa occidentale è indispensabile per cercare di delineare quali siano le prospettive davanti a noi e le linee di azione da perseguire.

Il processo di completamento del mercato interno della CE, delineato sul piano tecnico dal "Libro Bianco" del 1985 e sancito sul piano giuridico dall'Atto Unico Europeo del 1987, rispondeva alla indifferibile esigenza di conseguire un sostanziale miglioramento del sistema produttivo comunitario, tramite la realizzazione di un mercato unificato (grazie alle quattro libertà fondamentali con la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione

delle merci, dei servizi e dei fattori della produzione, cioè persone e capitali) caratterizzato da maggiore efficienza e concorrenzialità (grazie ad un processo di deregolamentazione), con l'obiettivo ultimo di conseguire tassi di sviluppo più elevati e una migliore posizione competitiva sul piano mondiale.

In tale direzione spingevano sia gli interessi delle imprese e degli operatori economici, che la deludente *performance* dell'economia europea rispetto ai concorrenti americani e giapponesi. In altre parole, la realizzazione del Mercato Unico Europeo era vista come l'"ultima spiaggia" per cercare di contrastare la tendenza al declino ed alla marginalizzazione dell'economia europea. Ciò spiega perché i governi degli Stati membri della Comunità non abbiano voluto (o potuto) contrastare tale processo, anche se avrebbe comportato una certa inevitabile erosione di sovranità e di potere burocratico nazionali.

Anche i Paesi membri dell'EFTA hanno mostrato ben presto un interesse in tale progetto, chiedendo una rinegoziazione dei loro rapporti con la CE, che ha portato al Trattato sullo Spazio Economico Europeo. Inoltre, taluni di essi hanno manifestato la chiara intenzione di divenire membri a tutti gli effetti della Comunità. Attualmente, infatti, sono in corso i negoziati con Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia.

Il procedere del processo di realizzazione del Mercato Unico nel frattempo aveva chiaramente messo in luce come non si potesse prescindere da progetti di maggiore integrazione anche in campo monetario. Il "Rapporto Delors" approvato nell'aprile del 1989, nel delineare le caratteristiche del progetto di unione monetaria, sanciva i due fondamentali principi del *parallelismo* (l'integrazione del mercato e quella monetaria debbono procedere in sintonia) e della *sussidiarietà* (quale criterio per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo all'interno della Comunità e della futura Unione Europea). Tra l'altro, l'approvazione di tale Rapporto ha consentito di avviare la prima fase del processo di transizione verso l'unione monetaria dal 1° luglio 1990, con varie misure in campo monetario, e in particolare con la liberalizzazione dei movimenti di capitale. Ci si è così mossi in anticipo sia rispetto alla conclusione del processo di realizzazione

del Mercato Unico Europeo, che alla definizione di tutti i contenuti ed alla firma del Trattato di Maastricht.

Con il Trattato di Maastricht siglato il 7 febbraio 1992, ratificato da tutti gli Stati membri ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 dopo il parere favorevole della Corte costituzionale tedesca, non solo si è formalmente recepito l'obiettivo dell'unione monetaria, ma se ne sono tratte le ovvie implicazioni, nel delineare i contenuti e le caratteristiche dell'Unione Europea vera e propria, anche dal punto di vista politico.

Infatti l'unione monetaria e la moneta unica, per poter essere realizzate, implicano (come gli avvenimenti degli ultimi mesi stanno a dimostrare) una unicità di politica monetaria, e quindi, se non proprio l'unione politica, qualcosa di molto vicino ad essa.

Attorno a questa (peraltro ovvia) constatazione sono naufragati tutti i precedenti tentativi di realizzare la moneta unica in Europa, come ad esempio il Piano Werner degli anni settanta. Infatti, mentre un notevole grado di armonizzazione fiscale compatibile con il buon funzionamento di un mercato unificato può essere realizzato lasciando certi margini di autonomia ai singoli Stati, l'unificazione monetaria richiede un'unica politica monetaria. Questa, a sua volta, implica un unico potere politico (come è stato il caso per la recente unione monetaria tra Germania ex Ovest e Germania ex Est), ovvero un coordinamento molto stretto, che a sua volta richiede una stretta sintonia sui principi di fondo su cui si basa la condotta della politica economica.

La crisi dello SME e le implicazioni del Trattato di Maastricht

Le turbolenze registrate dallo SME dopo oltre un decennio di soddisfacente funzionamento, a partire dal primo referendum danese del 2 giugno 1992 sino alla decisione dei ministri e dei governatori delle banche centrali dei Paesi della CE (Consiglio Ecofin) di domenica 1° agosto 1993 concernente un sostanzioso allargamento delle bande di oscillazione a seguito della crisi del franco francese, sono purtroppo un chiaro esempio di quanto

sostenuto più sopra. Infatti, se è stata data maggiore flessibilità al Sistema, non è stato previsto alcun meccanismo per la determinazione del livello del tasso di cambio di equilibrio. Quindi, nello SME permane l'assenza di collegamenti espliciti e vincolanti tra la determinazione delle parità centrali delle varie valute e l'evoluzione dell'economia reale. È questo un aspetto molto delicato, in quanto, come in tutti i sistemi a cambi fissi, si collega al problema centrale della determinazione di un'ancora oggettiva per la fissazione delle parità.

Nel sistema di Bretton Woods (crollato il 15 agosto 1971) tale ancora era rappresentata dall'oro attraverso la mediazione del dollaro. Nello SME tale ruolo è svolto dalle parità bilaterali e dalla convergenza delle politiche economiche. Il Trattato di Maastricht non ha fatto che rafforzare tale impostazione, attraverso i ben noti criteri previsti per le varie fasi della transizione verso l'Unione Monetaria.

I criteri previsti dal Trattato in vista dell'Unione Monetaria rappresentano le condizioni ritenute indispensabili — perlomeno a livello tendenziale — per garantire una sufficiente stabilità al sistema finanziario europeo ed alla sua condotta (come ad esempio per quanto previsto circa il finanziamento del settore pubblico e circa l'indipendenza delle banche centrali). Tuttavia, il dibattito seguito alla firma del Trattato ha riguardato più la possibilità concreta di conseguire tali criteri di convergenza (realizzabilità degli stessi e strumenti per ottenerli) che i principi di fondo da seguire nella politica economica, soprattutto in situazioni di difficoltà.

Questo aspetto si è rivelato il vero tallone d'Achille del Trattato e quindi dello SME. Infatti, gli avvenimenti degli ultimi mesi hanno dimostrato come tale convergenza nei principi di fondo delle politiche economiche dei vari Paesi coinvolti non sussista.

In particolare, in Germania l'obiettivo della stabilità monetaria di medio periodo prevale sulle esigenze delle politiche economiche anticicliche di breve periodo. Ciò si basa sulla convinzione per cui, nel medio periodo, un contesto di stabilità dei prezzi e di forte credibilità della banca centrale produca effetti

positivi sull'economia reale di gran lunga preferibili ai rischi connessi a comportamenti più finalizzati alle esigenze congiunturali contingenti.

In altri Paesi si ritiene che tale approccio non sia opportuno ovvero non sia politicamente sostenibile in momenti di elevata disoccupazione (vedi Francia) a causa di diversi profili temporali che caratterizzano, rispettivamente, i processi economici e quelli politici.

La crisi dello SME dimostra con chiarezza che non ci si trova in una situazione di incapacità di definire soluzioni tecniche adeguate, bensì che il disegno dell'Unione Europea si trova di fronte al problema di fondo che riguarda l'impostazione sia della politica economica che della politica in senso lato.

Il Trattato di Maastricht (causa involontaria delle tempeste monetarie degli ultimi mesi) si caratterizza per una notevolissima influenza degli orientamenti tedeschi in materia di politica economica. La pronuncia in materia della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993 conferma e rafforza tale affermazione, dati i tipi di vincoli ed il costante monitoraggio proposti per le varie fasi del processo verso l'Unione Europea (nella buona sostanza, al fine di verificare la non conflittualità, e quindi l'aderenza ai principi di fondo della politica economica della Germania). Tale Trattato è stato accettato dagli altri Stati membri della CE senza un adeguato approfondimento (a livello dell'opinione pubblica, delle parti sociali e dei partiti politici) delle sue implicazioni economiche e politiche, con particolare riferimento al noto *trade-off* inflazione-disoccupazione. Il processo previsto avrebbe potuto avere successo, se attuato in tempi strettissimi e senza titubanze, con una automatica convergenza sulle posizioni di fondo tedesche. Al contrario, i tempi relativamente lunghi previsti e le incertezze via via emerse hanno consentito ai mercati di mettere a fuoco le incongruenze di fondo e di trarne le necessarie conseguenze operative, con i risultati che abbiamo visto.

La conseguenza di quanto appena detto è che, per rilanciare il processo di unificazione (economica e monetaria) europea, è necessario un chiarimento di fondo sulle linee guida della politica economica e sulle regole di comportamento che ne derivano per

i vari attori. Tale chiarimento di fondo deve essere attuato con il massimo coinvolgimento dell'opinione pubblica, delle parti sociali e degli interessi economici e politici coinvolti, al fine di evitare le "crisi di rigetto" registrate in vari Paesi della Comunità. Le conclusioni devono poi essere annunciate con la massima solennità e determinatezza, con la stipula di una sorta di *magna charta* accettata e vincolante quale base per la costruzione dell'Europa unita.

In assenza di ciò, qualunque progetto per rimettere in marcia il processo di unificazione economica e monetaria non avrebbe alcuna credibilità e naufragherebbe alle prime difficoltà.

Problemi interni e problemi esterni

In aggiunta al nodo di fondo appena analizzato, occorre soffermarsi sui recenti problemi, sia sul piano interno che su quello esterno, che hanno comportato non poche difficoltà al processo di Unione Europea.

Sul piano interno, si è passati da una situazione di *boom* economico ad una di recessione, che ha reso naturalmente ogni progetto più difficile da realizzare. In particolare, la fase di espansione degli anni ottanta è durata un periodo (1983-1989) inusitatamente lungo, tale da far quasi dimenticare che l'andamento ciclico è connaturato alle economie di mercato e che nelle fasi positive è opportuno attrezzarsi per quelle negative, che inevitabilmente seguiranno. Tra l'altro, una delle cause del prolungarsi della fase espansiva è certamente attribuibile agli effetti del processo di realizzazione del Mercato Unico Europeo, che ha prodotto notevoli stimoli alla domanda di investimenti per la ristrutturazione delle imprese, e che ha inciso profondamente sui comportamenti imprenditoriali (come sta a dimostrare il numero elevatissimo di fusioni e acquisizioni della seconda metà degli anni ottanta).

Inoltre, le profonde trasformazioni nell'Est europeo hanno posto le premesse per la riunificazione della Germania. L'immediatezza della ricognizione delle due Germanie ha prodotto uno *shock da riunificazione*, per l'impegno massiccio richiesto. Un avvenimento atteso da decenni e salutato con gioia e soddisfazione.

ne sul piano politico e sociale, ha prodotto un effetto *boomerang* sul piano economico, anche a causa delle incapacità da parte dei paesi della CE di affrontare tale evento con misure concertate e adeguate. In particolare, non ci si è resi sufficientemente conto del fatto che la riconversione economica richiede tempi lunghi e comporta dei costi di aggiustamento prima di produrre appieno i benefici attesi. La comprensibile impazienza delle persone coinvolte a fronte della necessaria gradualità del processo può comportare reazioni sul piano politico dense di incognite (come è avvenuto nella ex-Unione Sovietica e in Polonia con le elezioni del 19 settembre 1993).

Per quanto riguarda l'Europa al di fuori della Comunità, la rivoluzione dell'Est ha avuto riflessi sia economici che politici sui Paesi dell'Europa occidentale. La scomparsa del nemico comune ha inciso profondamente sulla coesione politica rispetto ai tempi della "guerra fredda", causando un notevole sfilacciamento. I vari Paesi della CE hanno cercato di seguire ruoli autonomi di fronte alla nuova realtà, con iniziative in contrasto tra di loro.

In breve, è riemersa la realtà che a lungo ha caratterizzato l'Europa nei decenni e secoli passati, di frammentazione e di approcci individualistici, piuttosto che unitari e concertati. Il disastro della ex-Jugoslavia è purtroppo un chiaro esempio di cosa possa produrre tale situazione di divisione.

D'altro canto, il procedere del Mercato Unico, da un lato, e i problemi economici delle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale dall'altro, hanno fatto sorgere nuove istanze nei confronti della Comunità, che rimane pur sempre un polo di attrazione economica e politica importantissimo in Europa. Quasi tutti gli Stati membri dell'EFTA (unitamente a Malta, Cipro e Turchia) hanno presentato domanda di adesione alla CE al fine di divenire Stati membri a tutti gli effetti. I Paesi dell'Europa centro-orientale hanno ricercato forme di sostegno economico e di accesso al mercato tramite accordi con la Comunità che prevedono il passaggio (nei tempi necessari) da forme di associazione alla *membership* vera e propria.

Nei prossimi anni la Comunità aumenterà il numero dei propri membri e consoliderà la propria rete di accordi sul piano

europeo, con modalità e contenuti che varieranno a seconda delle caratteristiche economiche dei paesi interessati (adesione di nuovi membri, Trattato sullo Spazio Economico Europeo, Accordi di Associazione). Tuttavia, anche nell'ambito di tale processo, si notano titubanze sia all'interno della CE, che da parte dei Paesi interessati. Questi ultimi, in particolare (come dimostra il nefasto referendum svizzero del 6 dicembre 1992 che ha respinto il Trattato sullo Spazio Economico Europeo), sembrano oscillare tra il desiderio (o l'illusione) di strategie individualistiche e i vantaggi rappresentati da un progetto di ampia unione sul piano perlomeno economico a livello europeo.

Cambiamenti importanti si sono verificati anche sul piano mondiale, oltre a quanto avvenuto in Europa dalla caduta del muro di Berlino in poi. Anche in tale contesto, la crisi economica ha complicato i rapporti tra i vari attori dell'economia mondiale, rendendoli più conflittuali.

Lo scenario competitivo ha visto il consolidarsi di nuovi protagonisti, in aggiunta a Giappone e Stati Uniti. In particolare, i NIC's asiatici (come Corea, Taiwan, Hong Kong, e Singapore) hanno ampliato le proprie posizioni di forza, mentre all'orizzonte spuntano nuovi concorrenti, in primo luogo la Cina. Più in generale, molti Paesi in via di sviluppo, non solo in Asia, ma anche in America Latina, mostrano chiari segnali di superamento delle situazioni di crisi che ne attanagliavano le economie.

L'economia mondiale ha mostrato negli anni recenti tendenze inequivocabili verso la "regionalizzazione", cioè la costituzione di blocchi commerciali caratterizzati da una accentuata libertà di flussi economici al proprio interno, e da posizioni guardinghe nei confronti dell'esterno. L'accordo NAFTA è un chiaro esempio di tale situazione.

Rispetto all'assetto pre-esistente, basato più sul ruolo di singoli Stati che di gruppi organicamente costituiti, si assiste ad una ridefinizione delle "regole del gioco" nei rapporti economici e commerciali, con attitudini assai più attente agli interessi nazionali, rispetto al precedente modello libero-scambista. Non vi è quindi da stupirsi se l'accordo GATT sia entrato in crisi, e l'Uruguay Round abbia ormai accumulato tre anni di ritardo rispetto ai tempi previsti per la sua conclusione.

Anche se in un certo senso si può dire che il modello della CE sia stato recepito in varie parti del mondo, la nuova realtà pone non pochi problemi alla Comunità, che resta pur sempre il principale protagonista degli scambi mondiali. I progressi degli anni passati verso una maggiore coesione economica erano visti dagli altri Paesi con sospetto e con malcelato timore. Non vi è dubbio quindi che un eventuale rallentamento del processo e quindi una maggiore debolezza della Comunità comporterebbero seri effetti negativi per la CE e per i suoi Stati membri anche sullo scenario mondiale.

Il dilemma allargamento — intensificazione

I problemi interni ed esterni (sul piano europeo) di fronte a cui si trova la Comunità e che hanno rallentato il processo di realizzazione dell'Unione Europea, sono stati da alcuni sintetizzati nel dilemma *widening vs. deepening*, cioè tra l'allargamento dell'impegno della CE sul piano europeo, e l'intensificazione degli sforzi per l'aumento della coesione economica e politica al proprio interno.

Secondo alcuni, infatti, non sarebbe possibile sostenere adeguatamente gli sforzi necessari per muoversi in entrambe le direzioni. Al contrario, come l'analisi sopra svolta dimostra, si tratta di un falso dilemma. Per la Comunità, infatti, è di vitale importanza, per la sua stessa sopravvivenza — per il destino futuro dell'intera Europa, muoversi con rinnovato vigore ed impegno in entrambe le direzioni.

Infatti, la CE non può sottrarsi dal dare una risposta adeguata alle istanze che provengono dagli altri Paesi europei. Anche la sola considerazione dei propri interessi egoistici mostra come i problemi di tali Paesi — a causa della contiguità geografica — possono in tempi brevi diventare problemi *interni* della Comunità. Basti al proposito pensare al potenziale di flussi migratori, che può essere contenuto e disciplinato solo promuovendo un sano sviluppo economico nei Paesi di origine.

Lo sforzo economico necessario per fare ciò (aiuti finanziari, sostegni diretti, promozione degli investimenti, ristrutturazioni interne per favorire l'accesso al mercato comunitario, ecc.) è notevolissimo. A titolo di esempio, si possono esaminare i costi sostenuti dalla ex Germania Ovest per la riunificazione della ex Germania Est (che, tra l'altro, aveva solo 17 milioni di abitanti ed era tra i più sviluppati dei Paesi ex comunisti).

Tale sforzo che, per i motivi sopra menzionati, non può essere eluso, richiede un approccio coordinato da parte di tutti i Paesi della CE e dell'Europa occidentale, con lo sfruttamento di ogni possibile sinergia e con la massima coesione possibile.

Ne consegue che sia i problemi che si pongono sul piano delle sfide competitive a livello mondiale (sopra brevemente analizzati) che quelli relativi al contesto europeo, debbono indurre a muoversi nella direzione di una rapida intensificazione della coesione economica e politica interna alla Comunità. Se tali sfide non verranno raccolte, non solo ci si sottrarrà ad un compito storico e a notevoli opportunità di medio-lungo periodo sul piano economico, ma si correranno seri rischi in Europa anche sul piano della sicurezza (oltre che della marginalizzazione economica), come la già ricordata tragedia jugoslava sta purtroppo a dimostrare.

In aggiunta a quanto detto, bisogna anche sottolineare il fatto che il rallentamento nel processo di maggiore coesione economica e politica tra gli Stati membri della CE li pone di fronte al rischio concreto di notevoli arretramenti anche rispetto a quanto sin qui conseguito. A titolo di esempio, si possono citare (in aggiunta alle vicende in campo monetario) le divisioni sorte a novembre-dicembre 1992 quando la chiusura dell'Uruguay Round del GATT sembrava essere a portata di mano. In particolare, la posizione francese ha rimesso in discussione l'accordo raggiunto tra CE e Stati Uniti in materia agricola ed il tentativo di tutelare dei circoscritti interessi nazionali ha comportato per la Comunità il danno derivante dalla mancata conclusione di un accordo di cui avrebbero beneficiato (soprattutto nella attuale fase di recessione) le sue industrie esportatrici, nonché i suoi consumatori. Solo con il compromesso raggiunto il 20 settembre 1993 è stato possibile evitare sia il riaccendersi di una guerra commerciale tra CE e Stati

Uniti, che di dover registrare l'acuirsi delle divisioni interne alla Comunità. In particolare, risulta comunque incrinato l'"asse franco-tedesco" anche a seguito della crisi dello SME del luglio 1993, e ciò rende più difficile il cammino verso una maggiore coesione economica e politica.

L'evoluzione negativa possibile di fronte alla incapacità di costruire una posizione comune rispetto ai Paesi terzi nel commercio internazionale potrebbe essere la reintroduzione di forme di protezionismo all'interno della Comunità. Verrebbero così cancellati i notevoli benefici conseguiti con la realizzazione del Mercato Unico Europeo, con danni in termini di benessere facilmente immaginabili.

I nuovi problemi all'orizzonte

Prima di concludere è opportuno un accenno a nuovi problemi che la Comunità si troverà ben presto ad affrontare, e che riguardano da vicino soprattutto l'Italia.

La contiguità geografica con la ex Jugoslavia esemplifica molto bene tale situazione. Tuttavia, ancor più gravi sono i prevedibili problemi del prossimo futuro per quanto riguarda i rapporti tra Europa e Paesi in via di sviluppo del bacino del Mediterraneo. Gli squilibri economici, demografici ed ambientali che li caratterizzano sono delle autentiche bombe ad orologeria con cui bisognerà fare i conti, se non si sarà in grado di prevenire in modo adeguato l'acuirsi di tali situazioni. Quanto successo tra la piccola Albania e l'Italia nell'estate del 1991 è solo una timida avvisaglia dei problemi che potrebbero sorgere e che — pur riguardando l'intera Europa — vedrebbero comunque l'Italia in prima linea.

L'accordo tra Israele e OLP siglato lunedì 13 settembre 1993 e il favore unanime con cui è stato accolto, sottolinea l'importanza dei rapporti con il mondo arabo e le notevoli opportunità (oltre che rischi) che si presentano. Tale fronte problematico prossimo venturo — cioè i rapporti con i Paesi del Nord Africa e del vicino Oriente — mostra come l'Europa deve procedere spedita verso

una maggiore coesione economica e politica in funzione di una unione vera e propria, non solo per meglio sfruttare il proprio potenziale economico interno ed internazionale, ma anche per motivi di sicurezza, che non riguardano solo le trasformazioni in atto in Europa centro-orientale.

Considerazioni conclusive

La Comunità si trova, nel nuovo contesto europeo, di fronte a un ruolo completamente diverso da quello svolto sino a pochi anni fa. Da strumento di coesione economica e politica per meglio far fronte ai pericoli (anche militari) dell'Unione Sovietica e dei suoi satelliti, la CE è diventata l'attore potenzialmente più importante per contribuire al consolidamento della nuova realtà democratica che si è creata in Europa e per favorire lo sviluppo di uno spazio economico solido e vitale per il benessere dei popoli europei e per un ruolo adeguato nell'economia mondiale.

Il mancare questa sfida storica a causa di problemi contingenti e di egoismi nazionali rappresenterebbe non solo un grave smacco per le attuali generazioni responsabili del potere politico, ma anche una chiara condanna del loro operare che peserà nei decenni futuri.

Alcuni importanti appuntamenti attendono i governanti europei e le istituzioni comunitarie: il definitivo completamento di tutto quanto previsto per il Mercato Unico Europeo; una risposta rapida e costruttiva alle istanze di allargamento della Comunità ad altri Paesi; il ritrovamento della stabilità dei cambi, anche in relazione all'avvio della Fase seconda dell'Unione Monetaria previsto per il 1° gennaio 1994, che dovrà caratterizzarsi (come previsto dal Trattato di Maastricht) per un più stretto coordinamento delle politiche economiche e in particolare monetarie, grazie anche alla costituzione dell'IME (Istituto Monetario Europeo).

Dalle posizioni assunte da ciascuno e dai concreti progressi che saranno registrati sarà possibile dare un giudizio sulla adeguatezza degli attuali governanti rispetto alle sfide storiche di questo periodo. I cittadini europei avranno poi la possibilità nella pri-

mavera 1994 di esprimere i loro giudizi in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo. È da auspicare che la campagna elettorale non sia vissuta in modo distratto o peggio sia finalizzata a scopi nazionali, ma che, al contrario, rappresenti l'occasione per una democratica riflessione e un dibattito a vasto raggio circa la fisionomia di fondo dell'Unione Europea, il ruolo che è chiamata a svolgere e le modalità più opportune per conseguirla in tempi brevi.

GIAN PIERO ORSELLO

Il Parlamento europeo e l'attuazione progressiva dell'Unione

Il Parlamento europeo ancora una volta intende misurarsi con l'esigenza di approntare una Carta costituzionale per l'Unione europea, ormai realizzata con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Il tema di una Costituzione per la Comunità non è nuovo per il Parlamento europeo che, fin dalla sua prima elezione a suffragio universale, approvò nel 1984 il progetto di Trattato-Costituzione, sulla base del progetto indicato da Altiero Spinelli, che ne fu relatore generale: Trattato, in quanto si intendeva operare nell'ambito della realtà internazionale e delle forme giuridiche da essa previste, Costituzione, appunto perché si voleva dotare la Comunità di un complesso di norme costituzionali che ne garantissero l'ordinamento unitario.

Quando poniamo il problema di una nuova Costituzione per l'Unione europea dobbiamo riflettere sul fatto che già abbiamo un sistema istituzionale comunitario, un ordinamento comunitario, cioè, che si è andato realizzando con gradualità fin dalla realizzazione della prima Comunità, quella della CECA nel 1951, con la predisposizione di norme che non possono non essere considerate d'ordine costituzionale in quanto, prime tessere di un mosaico da costituire organicamente, esse hanno sancito il carattere di un ordinamento basato, come si sa, sui due principi fondamentali dell'integrazione e della sovranazionalità e sulle concrete indicazioni derivantive sul piano della collocazione delle istituzioni nell'ambito dell'ordinamento comunitario che si cominciava a realizzare (poteri dell'Alta Autorità e, più tardi, della Com-

missione, voto a maggioranza da parte del Consiglio dei Ministri, elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, competenze della Corte di Giustizia, ecc.). Fin dall'inizio della costruzione comunitaria si sono andati realizzando principi costituzionali, poi progressivamente perfezionatisi in un sistema organico, giustapponendo i nuovi elementi dell'ordinamento costituzionale comunitario nella prospettiva unitaria di tipo federale indicata fin dall'inizio e coerentemente sviluppatasi tra evoluzioni, stasi, spinte, contropinte, ritardi e qualche brusco arresto, riprese e progressi nel corso di oltre un quarantennio, sulla base del dinamismo evolutivo impresso all'ordinamento comunitario, fin dalla sua origine, dall'intuizione di Jean Monnet, sancita nella dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950.

Nel progetto di Trattato-Costituzione del Parlamento europeo del 1984 si fa riferimento esplicito all'Unione europea, prospettiva da realizzare nell'ambito di un decennio anche secondo le indicazioni della Dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda, che è sostanzialmente contemporanea con il progetto del Parlamento europeo, anche se caratterizzata, come è noto, da una tendenza evolutiva più misurata dalla cadenza dei cosiddetti "piccoli passi" rispetto ad una soluzione più accentuatamente basata su una prospettiva federale. È nota, purtroppo, la battuta d'arresto subita dalla proposta costituzionale del Parlamento europeo, ma elementi costituzionali sono stati inseriti fra le tessere dell'ordinamento comunitario dall'Atto unico europeo del 1986, l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, l'attuazione della Cooperazione politica europea ed i suoi legami organici con il quadro di riferimento comunitario, i maggiori poteri — anche se assai meno di quanto sollecitato — al Parlamento europeo (tra cui in alcune materie il riconoscimento del parere conforme), le nuove competenze attribuite alla Comunità europea. Nello stesso senso si erano andate caratterizzando le misure razionalizzatrici realizzate precedentemente attraverso la cosiddetta fusione degli esecutivi, il sistema delle risorse proprie, l'elezione a suffragio universale, purtroppo ancora senza la procedura elettorale uniforme, del Parlamento europeo.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 si è fatto un passo avanti decisivo per la realizzazione effettiva dell'Unione europea

sulla base di un organico sistema istituzionale, con il passaggio formale dalla Comunità economica europea ad una Comunità europea, dunque ormai politica e non più soltanto economica, l'indicazione delle tappe dell'Unione economica e monetaria, le nuove competenze soprattutto in materia di politica estera e di sicurezza comune nonché di coordinamento in materia di ordine pubblico e di impegno giurisdizionale, il nuovo assetto istituzionale e soprattutto l'attribuzione della cittadinanza europea, assai significativa sia sul piano formale sia per quanto attiene ai contenuti del riconoscimento garantito ai cittadini degli Stati membri. È vero che anche con il Trattato di Maastricht appaiono tuttora evidenti i limiti di natura confederale, ed anzi alcuni poteri di carattere intergovernativo (come quelli assegnati al Consiglio europeo) appaiono accresciuti, ma è del tutto evidente che, anche se cancellata formalmente, nel corso delle trattative nell'ambito della Conferenza intergovernativa competente, dai termini del Trattato, la "vocazione federale" appare accentuata e il Trattato sull'Unione europea, con il suo esplicito riferimento ai principi di coesione, di solidarietà e di sussidiarietà, sembra destinato a rappresentare l'ultima tappa prima del salto di qualità finale verso la Federazione.

La Comunità europea, peraltro, si trova attualmente di fronte all'esigenza di un nuovo allargamento, che sembra destinato a non fermarsi alle quattro domande attualmente in corso di negoziati, se è vero che il Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 ha previsto che alla fine del secolo il numero degli Stati membri della Comunità è presumibile che sia raddoppiato rispetto agli attuali dodici Paesi.

È vero che la Comunità ha attraversato una crisi assai grave, che ha coinciso con il periodo necessario per realizzare le ratifiche del Trattato sull'Unione europea — che ha superato i venti mesi rispetto ai dieci previsti ed ha prodotto le polemiche collegate con il ricorso da parte di alcuni Paesi al referendum popolare pregiudiziale alla ratifica (Danimarca, Francia e Irlanda), con la doppia prova resasi necessaria in Danimarca, e con le gravissime conseguenze seguite allo "scoppio" dello SME —, ma è anche vero che una analisi più accurata dimostra che le difficoltà ma-

nifestatesi sono soltanto in parte derivate da ragioni endogene ai problemi connessi con il Trattato di Maastricht mentre assai più esse sembrano collegate con motivazioni d'ordine esogeno, o di origine connessa con la situazione internazionale assai modificata rispetto a quella del quarantennio seguito alla fine della seconda guerra mondiale o derivanti da difficoltà e da crisi manifestatesi all'interno di alcuni Paesi membri della Comunità ed accentuatesi in seguito ad un processo di forte recessione economica ed al forte incremento della disoccupazione nell'area comunitaria, con tutte le ripercussioni relative.

Un rischio grave nei confronti della soluzione federale, considerata come lo sbocco conclusivo del processo comunitario e come la tappa finale dopo l'attuazione dell'Unione europea, si profila verso la Conferenza intergovernativa, prevista dal Trattato di Maastricht per il 1996 allo scopo di realizzare altre riforme di carattere istituzionale, da parte di una iniziativa promossa dal Forum di politica europea, operante a Londra, con la partecipazione di studiosi di vari Paesi europei e con il sostegno, non dichiarato esplicitamente, ma nemmeno smentito, di personalità del governo conservatore britannico e sicuramente ispirato dal gruppo facente riferimento all'ex premier, Margareth Thatcher. Tale iniziativa consiste nella predisposizione di un testo di Costituzione per l'Europa, anticipato da un rapporto sull'assetto costituzionale europeo, in vista appunto della Conferenza intergovernativa del 1996, che, a giudizio dei promotori dell'iniziativa — che pure riconoscono ormai l'importanza di un testo di Costituzione europea — dovrebbe riformare in senso negativo il Trattato di Maastricht, facendo compiere alla costruzione comunitaria radicali passi indietro anche rispetto alle soluzioni prospettate nei Trattati di Parigi e di Roma, per facilitare invece tendenze basate sulla degradazione dell'Unione europea in una zona di libero scambio, con organi di coordinamento dotati soltanto di poteri di carattere intergovernativo, tali da riportare tutta la realtà comunitaria al livello di una tradizionale organizzazione internazionale "a geometria variabile". In questo progetto, infatti, si riducono drasticamente le competenze della Commissione, del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia, si elimina di fatto l'*acquis communautaire* e si tende a restituire ogni potere ad

organi di stretta emanazione degli Stati membri, rifiutando il principio fondamentale che il diritto comunitario opera al di sopra della legislazione nazionale. Secondo tale progetto — che tende a colpire non solo l'Unione europea, ma l'intera costruzione comunitaria, basata sui principi dell'integrazione e della sovranazionalità — l'applicazione della sussidiarietà dovrebbe di fatto condurre ad una effettiva rinazionalizzazione delle politiche comunitarie, il bilancio comunitario dovrebbe essere ridotto, sulla base di decisioni unanimi adottate dagli Stati membri, con eventuale ricorso al referendum, i poteri della Corte di giustizia dovrebbero essere ridimensionati alle competenze relative alla realizzazione del mercato interno, mentre per i conflitti di competenza, dovrebbe operare una sorta di autorità arbitrale.

Dovrebbe, inoltre, essere abolito nel processo normativo ogni ruolo della Commissione con un evidente rafforzamento del Consiglio dei Ministri, mentre dovrebbe essere costituita, accanto al Parlamento europeo, una seconda Camera, composta dai parlamentari nazionali, il cui leader diverrebbe il Presidente dell'Unione. Inoltre, oltre alla possibilità di uscire a piacimento dall'Unione, gli Stati membri dovrebbero poter esercitare il diritto all'opting out in tutte le materie attribuite all'Unione; con riferimento alla politica estera e di sicurezza, gli organismi europei — ed in particolare l'UEO — dovrebbero essere subordinati alle decisioni della NATO; quanto alla libera circolazione, i governi nazionali dovrebbero avere il diritto di limitare quella delle persone, mentre tutte le materie riguardanti la politica sociale, fiscale, istituzionale, dovrebbero essere riservate agli Stati, e l'Unione diverrebbe progressivamente un'area economica "alla carta".

Si tratta, invece, di dare attuazione alle misure del Trattato sull'Unione europea e di gestirle secondo la lettera e lo spirito del Trattato stesso, nella consapevolezza che il passo avanti dopo quanto contenuto nel Trattato è in realtà un passo indietro, nel senso che occorre tornare ai problemi tuttora non risolti (codecisione per il Parlamento europeo, trasformazione del Consiglio dei Ministri in Camera degli Stati, rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nell'ambito dell'attuazione del principio di sussidiarietà, riduzione delle competenze intergovernative nel senso di una progressiva gestione di poteri federali, ecc....) sulla

base delle soluzioni indicate fin dal 1984 dal progetto di Trattato-Costituzione: in effetti, i documenti successivamente approvati dal Parlamento europeo e proposti dai deputati Colombo, Hanscheja, e, più tardi, Hermann si sono necessariamente ispirati a quel documento ed hanno formulato proposte in tale ottica.

Occorre dunque, operare sulla base della contestualità e della sinergia nell'attuazione dei Trattati e Convenzioni che sono tutti finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo proposto: oltre al Trattato sull'Unione europea, quello relativo allo Spazio economico europeo, la Convenzione di Schengen — fra i nove Paesi che l'hanno finora sottoscritta, un'area che può costituire un'iniziativa di maggiore impegno "unionista" nell'auspicio di un suo progressivo allargamento —, la conseguente attuazione del mercato interno, anche per quanto attiene alla libera circolazione delle persone, le nuove adesioni alla Comunità, previa l'approvazione di decisioni di carattere istituzionale che rendano concretamente possibili tali adesioni senza sminuire la coesione della costruzione comunitaria e la sua coerenza istituzionale.

Sappiamo bene che l'occasione può essere data dalla Conferenza intergovernativa prevista dal Trattato di Maastricht per il 1996 e che sarebbe utile anticipare le decisioni da adottare anche per non rinviare ulteriormente il processo di allargamento, ma è anche evidente che una prospettiva federale e la formulazione di un progetto di Costituzione da parte del Parlamento europeo non possono non dare a tale istituzione, insieme con i Parlamenti nazionali, il diritto a partecipare al processo di revisione del Trattato, liberando la futura prospettiva federale dall'impatto intergovernativo dell'art. 236, che pretende un accordo unanime per le modifiche ai Trattati comunitari¹.

Se si vuole perseguire il disegno positivo di addivenire alla approvazione sollecita di una Costituzione democratica e federale, il ruolo del Parlamento europeo appare infatti fondamentale: è quasi superfluo il convincimento sull'esigenza di un compito sostanzialmente costituente da affidargli. Ciò vale, come si è detto,

¹ Come sostenuto, anche con argomenti diversi, da Sergio Pistone nel suo saggio in questo volume.

per l'approvazione da parte del Parlamento europeo delle necessarie soluzioni di natura istituzionale, in vista della possibilità di accordi da definire su un testo da sottoporre alla successiva ratifica dei Parlamenti nazionali (secondo le proposte avanzate a suo tempo da Altiero Spinelli e accolte dal Parlamento europeo), previa un'eventuale consultazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, nello spirito con cui il Presidente Mitterand ha proposto la convocazione delle prime Assise parlamentari sull'avvenire dell'Europa, con l'obiettivo di consentire ai rappresentanti della sovranità popolare a livello comunitario e nazionale la definizione di una strategia comune per la progressiva attuazione di una Unione europea su basi federali. Con una tale procedura, la cui complessità è giustificata dall'importanza e dalla delicatezza della materia, potrà essere riconosciuto al Parlamento europeo il diritto di redigere il testo definitivo della Costituzione europea, secondo quanto indicato nei rapporti Colombo, Martin, Oreja e Herman, approvati dal Parlamento europeo ed in coerenza con il progetto di Trattato - Costituzione elaborato nel 1984. Essa potrà essere l'occasione più idonea per sottolineare la volontà del popolo europeo attraverso le sue rappresentanze più attive di non perdere un momento veramente storico e di portata eccezionale per compiere il salto qualitativo indispensabile per il raggiungimento del grande traguardo, auspicato da generazioni, della realizzazione della Federazione europea. Naturalmente, si deve tener conto delle procedure di allargamento in corso giacché è evidente che alla Conferenza intergovernativa del 1996 l'Unione europea si presenterà non più a dodici, ma a sedici Stati, nel caso in cui le adesioni vengano tutte approvate, dopo il voto del Parlamento europeo, dai rispettivi referendum.

In vista di tale possibilità è opportuno tener presente che il parere del Parlamento europeo in materia di nuove adesioni è un parere conforme, del quale obbligatoriamente il Consiglio dei Ministri deve tenere conto in maniera vincolante, come in materia di procedura elettorale uniforme, l'altro politicamente rilevante punto, finora mancante, alla creazione di un effettivo sistema po-

² Come sostenuto da Fausto Pocar nel suo saggio in questo volume.

litico comunitario, non più frutto di una giustapposizione di delegazioni, seppur elette a suffragio universale diretto da parte delle popolazioni degli Stati membri, sulla base di elezioni con sistemi elettorali assai dissimili fra loro.

Quanto all'interpretazione del principio di sussidiarietà, elemento essenziale di un sistema federale, è evidente il rischio di una sua applicazione quando non ci si trovi ancora nell'ambito di una realtà federale: vi è il rischio² di giustificare così la tesi del ricorso ad un'Europa a geometria variabile e, dunque, a diverse velocità, con un nucleo duro a carattere "federale" e un'area più ampia, limitata soltanto al libero scambio, mentre v'è il rischio di una rinazionalizzazione delle politiche comunitarie, tenendo conto che il Trattato di Maastricht, se ha aumentato le competenze della Comunità, ha ridotto l'area delle competenze esclusive a vantaggio delle competenze concorrenti, alle quali, appunto, si applica il principio di sussidiarietà.

La Corte federale di Karlsruhe, nel motivare il giudizio favorevole all'applicazione del Trattato sull'Unione europea ha sottolineato l'esigenza di ridurre il deficit democratico nei futuri sviluppi dell'ordinamento comunitario, con conseguenti maggiori poteri al Parlamento europeo, anche per evitare la macchinosità dell'attuale procedimento di approvazione degli atti comunitari ed il ruolo sostanzialmente di verifica negativa attribuito al Parlamento europeo.

Il principio di sussidiarietà può essere visto anche come sollecitazione per il Parlamento europeo ad operare in senso costituente, delimitando il potere statale verso l'alto rispetto alla Comunità e verso il basso rispetto alle regioni, in fase di progressiva trasformazione con l'acquisizione di un maggiore ruolo anche nei rapporti con la Comunità, che non a caso ha ora come punto di riferimento anche il Comitato delle Regioni, previsto dal Trattato di Maastricht.

Nello sviluppo del "nuovo" ordinamento comunitario e soprattutto nell'evoluzione delle competenze del Parlamento europeo non può non essere considerato anche il riconoscimento dell'iniziativa e dell'azione derivante per i partiti politici a livello europeo dall'attuazione del principio contenuto nell'attribuzione

del ruolo del partito a livello comunitario dall'art. 138 A del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

Come si vede molti sono i punti di riferimento per uno sviluppo ulteriore e progressivo dell'iniziativa comunitaria, per dare progressiva attuazione all'Unione europea, superando anche i limiti contenuti nel Trattato di Maastricht. È necessario raccogliere e coordinare tutti questi elementi ed operare anche mediante accordi interistituzionali, sulla base di un filo conduttore dinamico e coerente, senza riflessi e senza contraddizioni, proprio secondo quell'applicazione concreta del dinamismo evolutivo che si è posto fin dall'inizio della costruzione comunitaria, in modo da far prevalere progressivamente il potere comunitario, almeno nelle grandi scelte politiche, su quello degli Stati, cui giustamente devono essere lasciate le competenze più specifiche, che devono essere gestite vicino agli interessi del cittadino, e quindi anche a livello regionale e locale.

In tale prospettiva, avente come punto d'arrivo la soluzione federale — che può essere pericolosamente rinviata nel tempo, ma che non può più essere contraddetta —, l'attuazione del Trattato di Maastricht non potrà non registrare, nella gestione concreta delle esigenze poste dalla progressiva realizzazione dell'Unione europea, un ruolo sempre più rilevante dell'ordinamento comunitario, anche attraverso un ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Si potrà, però, registrare anche l'altra prospettiva, quella dei cosiddetti cerchi concentrici, a suo tempo ipotizzati da Mitterrand e da Delors, in base alla quale la Federazione europea potrà operare nell'ambito di una più larga Confederazione europea, quella determinabile dall'area del Consiglio d'Europa — che ha visto aumentato il proprio ruolo politico con la partecipazione degli Stati dell'Europa centrale e orientale — e da quella della CSCE, secondo l'ispirazione avveniristicamente indicata nella Carta di Parigi, che ha rappresentato in sostanza il consolidamento dell'auspicata tendenza verso la casa comune europea, destinata a dare all'Europa, se lo vorrà e se ne sarà all'altezza, un ruolo crescente nella realtà mondiale.

STEFANIA PANEBIANCO

I cittadini e lo sviluppo politico dell'Unione

Il grado di sensibilizzazione dell'opinione pubblica al processo d'integrazione europea, che nel corso degli anni ha costituito l'oggetto di studio di numerosi ricercatori, è ancora oggi di grande attualità¹. Con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, il rapporto tra Unione Europea e cittadini diventa ancor più importante perché l'integrazione europea diventa più tangibile e meno astratta. Infatti, alcuni obiettivi individuati dal trattato, come ad esempio la creazione della cittadinanza dell'unione, riguardano direttamente e personalmente i singoli individui. Pertanto, risulta interessante verificare se l'Unione Europea gode effettivamente del sostegno della sua base sociale.

A differenza dei Trattati di Roma, il Trattato sull'Unione Europea non si limita a disciplinare attività economiche, ma si estende a materie di interesse politico generale e contiene numerose iniziative rivolte ai cittadini. In questa nuova e più ampia dimensione, il singolo non è considerato solo come un soggetto economico, ma anche centro di imputazione di diritti politici.

Tra gli obiettivi dell'Unione previsti dall'art. B titolo I del trattato, vi è quello di *"rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione"*. Ciò si concretizza nel conferire al cittadino dell'Unione il diritto di circolare e soggiornare libera-

¹ Cfr. Attinà (1992); Handley (1981); Inglehart (1970a e 1970b); Lindberg e Scheingold (1970); Slater (1982).

mente in tutto il territorio degli stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento Europeo nello stato membro in cui risiede; la tutela diplomatica da parte di qualsiasi stato membro; il diritto di petizione dinanzi al Parlamento Europeo. È prevista, inoltre, la creazione del "difensore civico", cui i cittadini dell'Unione possono denunciare i casi di cattiva amministrazione comunitaria.

Oltre che per la sua valenza concreta, cioè per i diritti riconosciuti ai cittadini degli stati membri, la cittadinanza europea va considerata per il suo valore simbolico. La sua istituzione, infatti, va inserita tra le iniziative intraprese per sviluppare una *identità culturale europea*.

Per la prima volta la questione di una Comunità lontana dal "comune sentire" dei popoli fu posta in occasione del Vertice di Parigi del 1974, durante il quale i Capi di Stato e di Governo cominciarono a parlare di "Europa dei cittadini", cioè della necessità di adottare misure destinate a rafforzare e promuovere l'identità della Comunità; ma fu solo con il Consiglio Europeo di Fontainebleau del 1984 che venne intrapresa una azione comunitaria specifica in materia. Proprio nel tentativo di stimolare il sentimento d'appartenenza alla Comunità furono concepiti il passaporto, la bandiera e l'inno europei; anche i programmi di scambi interuniversitari di docenti e studenti furono creati con l'intento di sviluppare, attraverso la mobilità, una coscienza europea aperta.

Iniziative come quelle suindicate sono indispensabili, in considerazione del fatto che una effettiva integrazione politica dell'Unione Europea, intesa con Wallace come nascita di una comunità politica basata su valori comuni e fiducia reciproca di gruppi precedentemente separati, non può realizzarsi semplicemente con lo *spill-over*, perché non c'è una inesorabile transizione dai contatti commerciali alla nascita di una comunità politica². L'integrazione politica è una questione di identità e si basa sull'interscambio sociale, anche se è difficile da sviluppare o mantenere senza la percezione di reciproci benefici economici.

² Cfr. Wallace (1990) p. 55.

La questione dell'esistenza di un conflitto tra una nuova "identità europea" e la tradizionale "identità nazionale" è stata oggetto di un sondaggio d'opinione effettuato nell'autunno 1992 dall'Eurobarometro (EB)³. Alla domanda: "Se tutti i paesi della Comunità Europea si riuniranno in un'Unione Europea, pensate che il sentimento di identità nazionale finirà con lo scomparire a beneficio di un sentimento di identità europea o si potrà avere al tempo stesso un sentimento d'identità nazionale ed un sentimento di identità europea?", il 62% degli intervistati si è pronunciato per la compatibilità⁴. Una valutazione dei dati per singoli paesi evidenzia sì che in tutti i paesi vi è una maggioranza che crede nella coesistenza di una identità nazionale ed una identità europea, ma al contempo indica che in Gran Bretagna ed in Irlanda vi sono percentuali elevate di intervistati (rispettivamente il 38% ed il 32%) che temono una sostituzione dell'identità nazionale con un sentimento di identità europea.

Nell'opinione pubblica prevale, comunque, la sensazione che le due identità potranno coesistere; sembra così possibile accettare la posizione di quegli autori che vedono emergere un nuovo tipo di cittadinanza che non è né nazionale né cosmopolita, bensì "multipla", che permette alle varie identità di essere espresse e ai diritti ed ai doveri di essere esercitati attraverso la complessa configurazione di istituzioni comuni, gruppi di interesse nazionali e transnazionali, associazioni volontarie, autorità locali⁵.

Ciò che può essere considerato come un auspicio o una speranza per il futuro, si scontra con il periodo di crisi che attualmente attraversa l'Unione. La caduta dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est era stata accompagnata da una grande fiducia nelle istituzioni democratiche e, di riflesso, da un ampio sostegno ad una più stretta integrazione della Comunità Europea. L'entusiasmo e la speranza che avevano attraversato l'Europa nel

³ L'Eurobarometro è una pubblicazione promossa dalla Commissione che semestralmente, dall'autunno del 1973, raccoglie le risposte ad un questionario distribuito a campioni rappresentativi della popolazione dei paesi membri.

⁴ V. grafico n. 1.

⁵ Cfr. Meehan (1993) p. 185.

1992, in media l'85% degli interpellati ha sentito "qualcosa" al riguardo, ma solo il 19% ne sa "molto" o "abbastanza", il 47% "un pò" e il 28% ne conosce "solo il nome"⁷. I dati dell'EB dimostrano, quindi, che, nonostante l'attenzione che i media hanno dedicato al trattato, il tasso di disinformazione è ancora molto elevato perché i cittadini europei hanno sì sentito parlare del Trattato sull'Unione Europea, ma non ne conoscono il contenuto.

Una conoscenza poco approfondita dell'opinione pubblica sul Trattato di Maastricht è stata confermata dal sondaggio successivo della primavera del '93, quando si è registrato persino un peggioramento del livello di informazione perché la percentuale di intervistati che hanno una conoscenza del trattato "buona", "abbastanza buona" o "minima" è diminuita, mentre sono aumentati coloro i quali ne hanno sentito "solo il nome"⁸.

Va segnalato che il valore relativo ai danesi si distacca dal trend generale. Nell'autunno '92, infatti, ben il 41% degli intervistati si è dichiarato bene informato sul Trattato di Maastricht⁹. Ciò non può essere solo un effetto della campagna d'informazione che ha preceduto i referendum, perché un risultato analogo non si è avuto, ad esempio, in Francia, dove dopo il referendum quasi tutti (96%) avevano sentito qualcosa sul trattato ma la "qualità" delle informazioni non era superiore alla media comunitaria: solo il 21% degli intervistati francesi ha dichiarato di saperne "molto" o "abbastanza", il 56% solo "un pò", il 23% "solo il nome".

La grande attenzione rivolta dai danesi al travagliato processo di ratifica del trattato è dimostrata anche dall'effetto positivo che ha avuto sull'opinione pubblica danese il compromesso raggiunto dal Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992. In quella occasione i 12 hanno superato la decisa opposizione espressa dal primo referendum danese facendo ricorso al metodo dell'*opting-out* ed hanno, così, cercato di tranquillizzare un'opinione pubblica contraria ad un'Unione Europea con una moneta

⁷ V. tavv. nn. 1 e 2.

⁸ V. tav. n. 2.

⁹ *Ibidem*.

TAVOLA N. 1

LA NOTORIETA' DEL TRATTATO DI MAASTRICHT

Nell'autunno '92 (EB 38) agli intervistati è stata posta la seguente domanda: "Recentemente ha sentito qualcosa sul Trattato di Maastricht? Questo trattato prevede lo sviluppo, all'interno della Comunità Europea, di un' Unione Europea con una moneta unica ed una politica estera e di sicurezza comuni".

	B	DK		D		E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	CE12	CE12+ (*)
		%	95	%	Est										
SI'	83	95	83	83	83	81	96	87	74	94	91	78	89	85	85
NO	13	5	12	13	13	13	3	7	20	5	6	16	9	11	11
NON SO	4	0	5	5	4	5	1	6	6	2	3	6	2	4	4

(*) Compresa la Germania dell'est.

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 38 (dic. 92).

unica ed una politica di difesa comune¹⁰. Di conseguenza, mentre gli ultimi dati EB indicano una generale riduzione del sostegno al Trattato di Maastricht, i danesi che si dichiarano favorevoli sono in netto aumento (+11%) e sono in assoluto i meno indecisi (15% contro una media comunitaria del 35%)¹¹.

I dati EB più recenti indicano anche che al diminuire dei sostenitori del Trattato sull'Unione Europea non aumentano gli oppositori, bensì gli indecisi o gli indifferenti che, in media, rappresentano il 35% degli intervistati¹². I più favorevoli in assoluto all'Unione Europea sono gli Irlandesi (62%) e gli Olandesi (58%). Gli italiani rappresentano un caso a sè, perché quasi la totalità di coloro i quali esprimono un'opinione è favorevole al trattato (l'85%), ma gli indecisi sono ben il 50%.

Un altro tema cui i media hanno dato abbastanza rilievo e che non è stato percepito adeguatamente dall'opinione pubblica è la realizzazione del mercato unico. Nell'autunno del 1992, cioè a pochi mesi dalla sua entrata in funzione, il 69% del campione EB aveva letto o sentito qualcosa sul mercato unico; ma solo il 54% degli intervistati indicava esattamente la data della sua attuazione¹³. Le differenze tra i vari stati membri erano rilevanti: contro il 61% di intervistati danesi bene informati, solo il 7% dei greci lo era; in Grecia e nel Regno Unito più della metà degli intervistati (ben il 54%) non ha neanche cercato di rispondere.

Alla luce di tali risultati si impone la necessità di tenere distinta la sfera emotiva da quella cognitiva, perché all'europeismo non corrisponde necessariamente un'effettiva conoscenza dei meccanismi di funzionamento dell'Unione Europea. Gli italiani, ad esempio, sono sempre stati dei convinti europeisti ed i più favorevoli sia alla creazione di un governo europeo che risponda direttamente al Parlamento Europeo, sia all'attribuzione a que-

¹⁰ I sondaggi EB dimostrano che l'opinione danese condivide la linea politica del governo; in merito cfr. i sondaggi EB più aggiornati sui singoli aspetti del Trattato di Maastricht (tab. 21, p. 23 e ss. in EB 39; tab. 24, p. 28 e ss. in EB 38).

¹¹ V. tav. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ V. tavv. nn. 4 e 5.

TAVOLA N. 3

MAASTRICHT: PRO O CONTRO?

Nella primavera '93 agli intervistati è stata rivolta la seguente domanda: "se ci fosse un referendum, (in Danimarca " al prossimo referendum", in Irlanda e Francia "un altro referendum") sull'accettazione del Trattato di Maastricht (in Danimarca e Regno Unito "come riesaminato al Vertice di Edimburgo") voterebbe a favore o contro?".

I colonna: dati EB 39 II colonna: variazione rispetto dati EB 38	B		DK		Ovest		D		Est		GR		E		F	
	%		%		%		%		%		%		%		%	
A FAVORE	47	-6	54	+11	42	-3	41	-3	39	-2	45	-13	37	+3	45	0
CONTRO	16	+5	31	-17	26	-5	27	-3	28	0	16	+1	17	+1	36	-2
INDECISI	36	+1	15	+6	32	+7	32	+6	33	+2	39	+11	45	-5	19	+2

I colonna: dati EB 39 II colonna: variazione rispetto dati EB 38	IRL		I		L		NL		P		UK		CE12		CE12+(*)	
	%		%		%		%		%		%		%		%	
A FAVORE	62	+7	43	-12	45	-11	58	-4	34	-9	29	+3	41	-3	41	-2
CONTRO	17	-6	8	-2	20	-2	14	-4	17	+6	35	-8	24	-3	24	-3
INDECISI	21	-1	50	+15	35	+13	28	+8	49	+2	36	+5	35	+5	35	+5

(*) Compresa la Germania dell'est

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 39 (giu.93).

TAVOLA N. 4

LA NOTORIETA' DEL MERCATO UNICO DEL 1992

La domanda rivolta agli intervistati nell'autunno 1992 è la seguente: "Ha letto sui giornali, visto alla televisione o sentito dire qualcosa sul mercato unico del 1992?"

	B %	DK %	D		E	F	IRL %	I %	L %	NL %	P %	UK %	CE12 %	CE12+ ^(*) %	
			Ovest %	Est %											
SI'	70	80	78	76	65	68	69	65	69	70	74	57	75	62	69
NO	25	18	18	19	26	26	28	31	27	25	25	40	21	35	27
NON SO	5	2	4	5	9	6	5	4	3	5	2	2	4	3	4

(*) Compresa la Germania dell'est.

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 38 (dic. 92).

TAVOLA N. 5

DATA D'ENTRATA IN VIGORE DEL MERCATO UNICO

Nell'autunno '92 agli intervistati è stata rivolta la seguente domanda: "Negli ultimi anni la Comunità Europea è stata molto attiva nel completare il Mercato Unico. In quale data il Mercato Unico deve essere ultimato ed entrare in vigore?"

Venivano considerate risposte esatte sia "Dicembre 1992" sia "Gennaio 1993".

	B %	DK %	D		GR %	E %	F %	IRL %	I %	L %	NL %	P %	UK %	CE12+ (*) %	
			Ovest %	Est %											
RISPOSTA ESATTA	24	61	30	27	16	7	21	39	22	29	41	14	27	12	25
RISPOSTA ERRATA	43	14	37	37	39	39	31	41	39	34	33	61	26	34	37
NON SO	33	25	33	36	45	54	49	20	40	37	26	25	47	54	38

(*) Compresa la Germania dell'est.

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 38 (dic. 92).

st'ultimo del potere di votare leggi direttamente applicabili, quasi facendo proprio il pensiero spinelliano¹⁴. A questo interesse per un approfondimento dell'integrazione europea, però, non corrisponde una corretta informazione sulla attribuzione dei poteri normativi al Consiglio e, a determinate condizioni, alla Commissione. Infatti, nella primavera del '93 ben il 42% degli italiani indicava nel Parlamento Europeo l'istituzione comunitaria avente il maggior peso nella procedura legislativa, il 26% non rispondeva e solo il 20% rispondeva esattamente alla domanda del questionario¹⁵. In generale, il valore italiano rispecchia il trend comunitario, perché il 36% dei cittadini europei considera il P.E. l'organo legislativo più importante, il 24% non risponde, il 21% indica la Commissione e solo il 19% il Consiglio, ma se ne discosta in modo significativo per una eccessiva ed immotivata fiducia accordata all'Assemblea rappresentativa europea.

Ancora una volta, invece, è in Danimarca che l'informazione è più corretta, infatti la maggioranza dei danesi, ma anche dei lussemburghesi individua esattamente nel Consiglio dei Ministri l'organo che prende la decisione finale nel processo legislativo. Sembra, così, che ci sia uno iato tra le adesioni di principio e la reale conoscenza dei fenomeni.

In linea di massima è possibile porre in relazione la variabile "informazione" con quella "sostegno". Generalmente, chi segue maggiormente le informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione di massa è più favorevole al Trattato di Maastricht. Tale relazione, però, è frutto del c.d. "effetto di rinforzo" dei media, per il quale sono i più favorevoli all'Europa unita ad essere più attenti all'attualità comunitaria, così come sono gli indifferenti ai problemi politici europei che utilizzano meno i media.

¹⁴ Nella primavera 1993 la percentuale di italiani favorevoli alla creazione di un governo europeo responsabile dinanzi al P.E. era la più elevata della Comunità (69%). (V. tav. n. 6).

¹⁵ Agli intervistati era stata posta la seguente domanda: "Quale delle seguenti istituzioni della Comunità Europea ha, secondo voi, il maggior potere, adotta la decisione finale in materia di legislazione della Comunità Europea? La Commissione Europea di Bruxelles, il Parlamento Europeo, il Consiglio dei Ministri rappresentanti i governi degli Stati membri?" (v. tav. n. 7).

TAVOLA N. 6

**IL SOSTEGNO PER UN GOVERNO EUROPEO
RESPONSABILE DAVANTI AL PARLAMENTO EUROPEO**

Nella primavera '93 (EB 39) agli intervistati è stata posta la seguente domanda: "Lei è favorevole o contrario alla formazione di un'Unione Europea con un governo responsabile dinanzi al Parlamento Europeo?".

	B %	DK %	D		GR %	E %	F %	IRL %	I %	L %	NL %	P %	UK %	CE12 %	CE12+ (*) %
			Ovest %	Est %											
FAVOREVOLE	61	21	44	43	41	62	56	50	47	69	54	55	25	49	48
CONTRARIO	16	69	26	27	30	12	19	29	19	8	20	33	17	53	27
NON SO	23	10	30	30	29	26	25	21	34	23	26	28	22	24	25

(*) Compresa la Germania dell'est.

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 39 (giu. 93).

TAVOLA N. 7
L'ISTITUZIONE COMUNITARIA AVENTE IL MAGGIORE PESO
NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DELLE NORME COMUNITARIE

	B	DK	D		GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	CE12+(*)
			Ovest	Est										
COMMISSIONE	15	25	22	21	17	15	26	26	12	23	17	10	33	21
PARLAMENTO	40	26	33	36	50	36	38	27	42	17	44	26	31	36
CONSIGLIO	21	37	20	18	12	17	15	20	20	35	28	20	21	19
NON SO	25	12	26	25	20	33	22	28	26	25	11	44	15	24

(*) Compresa la Germania dell'est.

FONTE: elaborazione dati EUROBAROMETRO 39 (giu.93).

Vi è poi un'altra correlazione. Più si hanno conoscenze sulle istituzioni comunitarie e sul loro funzionamento, più si è favorevoli al trattato; i contrari al trattato, comunque, si trovano anche tra le persone meglio informate, ma in misura minore. Inoltre, meno conoscenze si hanno sulla Comunità Europea, più si è indecisi nel caso di un referendum sul trattato; al contrario, più si è informati, minore è il grado di indecisione¹⁶.

È possibile, a questo punto, individuare una tipologia dell'atteggiamento europeo. Oltre ad essere i più informati, generalmente gli europeisti più convinti sono istruiti, hanno uno status socio-economico elevato, si collocano politicamente a sinistra, sono leaders d'opinione. Età e sesso sono altre due variabili che incidono sull'atteggiamento nei confronti dell'Unione; generalmente, le donne sono meno favorevoli all'integrazione rispetto agli uomini, mentre i giovani sono tradizionalmente più disponibili all'Unione Europea¹⁷.

I dati EB non permettono, dunque, di individuare un consenso ampio e generalizzato nei confronti dell'Unione Europea. L'Europa, del resto, non è immune dai principali trends internazionali: se da un lato si muove un processo di globalizzazione, dall'altro emergono particolarismi nazionali e regionali. Così come in passato i cambiamenti geopolitici hanno accelerato in passato il processo di integrazione europea, oggi problemi come l'impatto dei flussi migratori sulle economie e sulle società degli stati europei, i conflitti etnici ed il separatismo, i disastri ecologici, possono costituire gravi minacce per il successo del progetto europeo. L'unificazione europea può essere una risposta ai cambiamenti internazionali, ma non tutti i trends conducono a tale soluzione.

Per questo è di fondamentale importanza fondare l'Unione Europea su basi sociali e culturali profonde che siano indipenden-

¹⁶ Cfr. EB 39, p. 61.

¹⁷ In un'analisi di sondaggi d'opinione effettuati tra gli anni '50 e '70, Inglehart aveva già riscontrato che l'istruzione e l'età influenzano positivamente l'atteggiamento nei confronti dell'integrazione europea (Inglehart, 1970-a, p. 767 ss.). I recenti sondaggi EB confermano l'incidenza di questi due elementi (cfr. EB 39, p. 23 e ss.).

ti dai cambiamenti politici ed economici. È indispensabile sviluppare un'*identità europea* che sia, come dice Smith, l'insieme di tre elementi: *shared continuity*, *shared memories* e *common destiny*¹⁸. Vi sono tradizioni comuni dei popoli europei come il diritto romano, l'etica giudeo-cristiana e le istituzioni parlamentari, ed eredità culturali, come il romanticismo e il classicismo, che costituiscono già una "famiglia europea di culture", un'esperienza comune europea. Soprattutto i mezzi di comunicazione di massa ed il sistema scolastico dovrebbero contribuire a fare scoprire le tradizioni comuni e concorrere gradualmente a forgiare una *identità europea*.

La persistente distanza tra unificazione europea a livello politico ed identità nazionale, cioè tra l'ideale europeo e la coscienza delle popolazioni nazionali europee, certamente non agevola la realizzazione dell'Unione Europea.

¹⁸ Cfr. Smith (1992), p. 58.

BIBLIOGRAFIA

- Attinà F., *Il sistema politico della Comunità Europea*, Giuffrè Ed., Milano, 1992.
- Black A., *Nation and Community in the international order*, in *Review of International Studies*, 19, 1993, 81-89.
- Bonvicini G., *The Future of EC Institutions*, in *The International Spectator*, XXVII, 1, 1992, 3-13.
- Cassese S., *La Costituzione europea*, in *Relazioni Internazionali*, 17, 1992, 11-20.
- Eurobarometro n. 38, Dicembre 1992.
- Eurobarometro n. 39, Giugno 1993.
- Eurobarometro Trends, 1974-1990.
- Handley D., *Public Opinion and European Integration: the crisis of the 1970s*, in *European Journal of Political Research*, 4, 1981, 335-364.
- Inglehart R., *Public Opinion and Regional Integration*, in *International Organisation*, XXIV, 1970a, 764-795.
- Inglehart R., *The New Europeans: Inward or Outward-looking?*, in *International Organisation*, XXIV, 1970b, 129-139.
- Lindberg Leon N. e Scheingold Stuart A., *Europe's Would Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1970.
- Meehan E., *Citizenship and the European Community*, in *The Political Quarterly*, 64, 2, 1993, 172-186.
- Moreau Defarges, *La crise du politique et la Tourmente de Maastricht*, in *Politique Etrangère*, 58, 1, 1993a, 93-104.
- Moreau Defarges, *Le Tournant de Maastricht*, in *Politique Etrangère*, 58, 1, 1993b, 21-33.
- Radaelli C.M., *Europeismo tricolore*, in *Relazioni Internazionali*, IV, 1988, 92-101.
- Shepherd Robert J., *Public Opinion and European Integration*, Saxon House, 1975.
- Slater M., *Political Elites, Popular indifference and Community Building*, in *Journal of Common Market Studies*, 21, 1982, 69-87.
- Smith Anthony D., *National identity and the idea of European unity*, in *International Affairs*, 68, 1, 1992, 55-76.
- Story J., *Les opinions publiques, obstacle à l'intégration européenne*, in *Politique Etrangère*, 4, 1992, 893-913.
- Urbani G., *L'Europa dopo Maastricht*, in *Relazioni Internazionali*, 17, 1992, 4-10.
- Wallace W., *The Transformation of Western Europe*, Pinter-RIIA, London, 1990.
- Weatherford M. Stephen, *Measuring Political Legitimacy*, in *American Political Science Review*, 86, 1, 1992, 149-166.

CONSTANTINE STEPHANOU

L'emergenza di uno spazio pubblico europeo

L'idea che i soggetti diversi dai governi possano influenzare i processi di decisione sovranazionali è un'idea cara ai neo-funzionalisti e ai federalisti. I primi hanno sempre sostenuto che il graduale rafforzamento della Commissione nell'ambito del sistema istituzionale europeo è destinato ad accrescere l'influenza degli interessi organizzati e delle élites politiche sul processo decisionale europeo. I secondi hanno sostenuto, invece, che il graduale rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo accresce il livello dell'influenza sul sistema decisionale europeo da parte dei cittadini organizzati in partiti e movimenti. Fino alla prima metà degli anni Ottanta queste aspettative erano lontane dal potersi realizzare. Il Consiglio dei Ministri, infatti, governava il sistema istituzionale comunitario decidendo all'unanimità, come era scritto nei trattati e negli accordi del Compromesso di Lussemburgo. Ma da allora il sistema decisionale è cambiato in maniera sostanziale. Sebbene la definizione della Comunità come "qualcosa di meno che una federazione ma più che un regime"¹ abbia continuato ad essere valida, le riforme introdotte dall'Atto Unico Europeo e dall'allargamento della Comunità hanno fatto emergere, già nel corso del passato decennio, una nuova struttura politica.

¹ Wallace W., *Less Than A Federation, More Than A Regime. The Community as a Political System*, in Wallace H., Wallace W. and Webb C. (eds), *Policy Making in the European Community*, Chichester, John Wiley, 1983, 403-436.

Queste riforme — la più rilevante delle quali è stata l'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio — hanno avuto notevoli conseguenze. Il singolo stato può ormai essere messo in minoranza nel Consiglio e, cosa ancor più importante, le istituzioni sovranazionali — Commissione e Parlamento — sono diventati co-protagonisti del processo legislativo². Gli stati membri hanno perso il controllo esclusivo del processo decisionale a vantaggio della Commissione e del Parlamento che sono diventati fonti di autorità politica sostanziale. La trasformazione della Comunità da comunità di Stati a comunità di popoli, però, è ancora un'ipotesi remota perché il potere esecutivo, esercitato sia dalla Commissione che dal Consiglio, non è sottoposto al controllo del Parlamento³.

Anche se il problema del deficit democratico non è stato risolto, l'incremento del ruolo della Commissione e del Parlamento nel processo decisionale ha creato nuove opportunità per le lobbies e i gruppi di pressione. La nuova organizzazione del processo decisionale ha spostato le consultazioni dal macro livello delle organizzazioni orizzontali, al medio e micro livello delle organizzazioni di settore e delle singole imprese⁴. Conseguenze di questo processo sono anche il declino dell'importanza del Comitato Economico e Sociale e le difficoltà incontrate nel meccanismo del dialogo sociale di Val Duchesse.

I soggetti non governativi sono scesi direttamente sul terreno di azione del sistema comunitario o meglio sul terreno del sottosistema dell'attuazione del mercato unico. Le lobbies e gli interessi organizzati hanno influenzato i processi politici e giuridici sia

² Trans European Policy Studies Association (TEPSA), *The European Parliament beyond Traditional Parliamentarianism: from a 'Forum' to a 'Co-Player' in Decision-Making*, in *Symposium on the European Parliament in the Community System, Summary Report and Plenary Debates*, European Parliament, DG per la Ricerca, 1989.

³ Williams S., *Sovereignty and Accountability in the European Community*, in Keohane R. and Hoffmann S. (eds), *The new European Community*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991, 155-176.

⁴ Per un'analisi sui tipi di corporativismo vedi Cawson A., *Corporatism and Political Theory*, Oxford Blackwell, 1986, 68-82, e Williamson P., *Varieties in Corporatism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

nei campi nuovi dell'azione comunitaria — come la politica di tutela dei consumatori e la politica ambientale — sia nei campi tradizionali come la politica agricola e la politica commerciale. Le domande relative alla allocazione delle risorse comunitarie sono aumentate con l'aumento della spesa comunitaria nei settori della coesione economica e sociale e della ricerca previsto dall'Atto Unico e dal pacchetto Delors. L'interesse delle imprese e dei gruppi organizzati si è focalizzato sulle norme relative, ad esempio, alle condizioni di finanziamento dei Fondi comunitari e alla aggiudicazione dei contratti.

Nonostante il suo carattere fortemente corporativo³, comunque, il nuovo quadro politico può essere definito come spazio pubblico europeo. Il trasferimento graduale della fedeltà delle élites nazionali dal sistema nazionale a quello comunitario determinato dalle riforme istituzionali corrisponde, in effetti, più all'ipotesi teorica dei neo-funzionalisti che ai programmi dei federalisti; d'altra parte, la pubblica opinione negli stati membri non è sembrata preoccuparsi della *dérive corporatiste* e del deficit democratico. La segretezza è rimasta una caratteristica del sistema comunitario in quanto i cittadini hanno focalizzato i loro interessi esclusivamente sui vantaggi che la Comunità è stata in grado di offrire grazie all'attuazione del mercato unico.

La questione della legittimità

Il problema del deficit democratico della Comunità, sottolineato spesso dai federalisti, è stato recepito dall'opinione pubblica solo di recente. Il processo di ratifica del Trattato di Maastricht ha dato luogo ad attacchi alla Commissione ("la burocrazia di Bruxelles") vista come la principale beneficiaria del trasferimento di poteri dal livello nazionale al comunitario previsto dal Trattato anche se essa non appare dotata della legittimità democratica necessaria allo svolgimento dei compiti attribuiti.

³ Katseli L., *The political Economy of European Integration: From Euro-sclerosis to Euro-Corporatism*, in *The International Spectator*, 24, 3/4, 1989, 186-193.

Un interessante studio comparato degli atteggiamenti nazionali verso le riforme istituzionali ha rivelato che "l'europismo" è inversamente proporzionale al grado di consenso verso le istituzioni politiche nazionali⁶. Non c'è alcun dubbio che la questione della legittimità del trasferimento di poteri all'Unione non si pone negli stati nei quali il sistema politico non è capace di affrontare efficacemente le sfide derivanti dalla società o dove il Parlamento ha un ruolo secondario e subordinato al governo. Dove i cittadini sono soddisfatti delle loro istituzioni, innovazioni come la partecipazione del Parlamento alle riunioni della Commissione o la creazione di un difensore civico europeo non sono considerate tali da compensare il trasferimento di poteri all'Unione.

Il Trattato prevede la nuova procedura di codecisione ma non affronta il problema della trasparenza. Forti critiche sono piovute in tal senso sulla Commissione e sul Consiglio. Alcune misure atte ad aumentare il grado di trasparenza delle azioni comunitarie sono state approvate durante la presidenza inglese della seconda metà del 1992 e sono state attuate nel corso del 1993. Un alto grado di trasparenza delle azioni del Consiglio, d'altra parte, potrebbe bloccare il processo decisionale perché i governi potrebbero diventare meno disposti al compromesso e a prendere decisioni "impopolari". L'aumento di trasparenza del sistema decisionale dell'Unione potrebbe porre fine a una funzione importante del sistema comunitario, cioè al trasferimento delle decisioni "impopolari" dal livello nazionale al livello sovranazionale e diventerà più difficile per il Consiglio adottare decisioni che sono risolutive dei problemi degli stati membri⁷.

Il problema della trasparenza è inerente alla struttura istituzionale dell'Unione e non sarà risolto finché il Consiglio conserverà le attuali funzioni legislative. L'unica riforma risolutiva consiste nell'affidare la funzione legislativa non più al Consiglio ma ad un organo rappresentativo dei governi, a una Camera degli

⁶ Cash W., *Against a Federal Europe*, London, Duckworth, 1991, p. 59.

⁷ Questa ipotesi è stata presentata da Hoffmann S., *Reflections on the Nation State in Western Europe Today*, in *Journal of Common Market Studies*, 21, 1/2, 1982, 21-35.

Stati sul modello del Bundesrat tedesco. Il numero dei rappresentanti di ogni governo potrebbe corrispondere al numero di voti di cui ogni stato dispone attualmente in Consiglio così da rispettare il sistema di voto ponderato oggi esistente. Ovviamente questa nuova istituzione terrebbe i suoi dibattiti in forma pubblica.

Oltre il deficit democratico, un'altra critica rivolta alle politiche comunitarie riguarda l'aumento della competizione economica dovuto al mercato unico e la liberalizzazione del commercio: effetti non graditi a tutti quanti. La Comunità è stata accusata di non saper affrontare la recessione economica anche se la domanda di interventi comunitari negli affari economici e sociali è aumentata. I cittadini hanno dimenticato che il benessere sociale, così come la difesa e l'ordine pubblico, costituiscono la *raison d'être* dello Stato nazionale ma solo pochi sono disposti a cedere tali prerogative. Nello stesso tempo essi percepiscono l'Unione come responsabile della recessione e si aspettano che essa prenda misure concrete in campo economico e sociale che ne giustifichino l'esistenza.

Il problema della capacità comunitaria di esercitare competenze nei settori economici è un grosso problema. In alcuni settori la Comunità non ha nessuna competenza; in molti altri, invece, ci troviamo nel campo del principio di sussidiarietà e delle condizioni di necessità ed efficienza previste per l'applicazione di questo principio. La sussidiarietà è certamente un principio valido nell'ambito degli stati federali consolidati e omogenei; è una garanzia per l'esigenza stessa degli stati membri. Nel caso dell'Unione Europea, invece, la sua applicazione può comportare una riduzione delle capacità comunitarie ad affrontare le sfide attuali e finanche il crollo del processo di integrazione⁸. È per questo che alcuni stati membri, pur favorevoli all'esercizio di competenze da parte dell'Unione, hanno seri dubbi sul modo in cui il principio di sussidiarietà è stato inserito nel trattato di Maastricht. La Gran Bretagna, pur essendo il paese meno fede-

⁸ Stephanou C., *The Federalisation of Western Europe*, Atene, Institute of International Relations, Occasional Paper n. 2, 1991, p. 13-14; Cohen-Tanugi L., *L'Europe en Crise*, Parigi, Fayard, 1992, 160-161.

ralista tra gli stati membri mostra tuttavia grande interesse per lo sviluppo del principio di sussidiarietà che ha chiare origini federaliste. Sotto la pressione di Londra, infatti, la Commissione e gli stati membri si sono allontanati dalla regola dell'esclusiva competenza della Corte di Giustizia nell'interpretazione del diritto comunitario. Durante il semestre di presidenza britannico essi hanno emesso una "interpretazione" del principio di sussidiarietà che affida alla Commissione e alla Presidenza del Consiglio speciali responsabilità nell'attuazione di tale principio⁹.

Lo sviluppo della cittadinanza europea

Il processo di ratifica del trattato di Maastricht ha dimostrato che le riforme istituzionali condotte al fine di ridurre il deficit democratico non hanno risolto il problema della legittimità e dell'identità. Il processo di unificazione, però, non può procedere senza il coinvolgimento dei cittadini. La crescita del senso di appartenenza dei cittadini all'Unione, a sua volta, implica la formazione di un'identità politica fondata su una cultura politica comune. Al di là dei cosiddetti valori occidentali, esistono — per la verità — valori condivisi dai membri dell'Unione e dai paesi candidati. Ad esempio, nell'Unione vi è un rispetto per la vita umana maggiore che in ogni altra parte del mondo come testimoniano l'abolizione in tempi ormai passati della pena di morte, le normative sulle armi da fuoco e i limiti riconosciuti al principio di autodifesa. Gli stati membri, inoltre, hanno accettato un sistema realmente sovranazionale per la protezione dei diritti umani con la possibilità del ricorso individuale alla Commissione europea dei diritti dell'uomo. Lo stato sociale, infine, costituisce un elemento essenziale dell'identità dell'Europa occidentale. A questo punto è inconcepibile un processo di unificazione politica senza l'istituzionalizzazione dei valori comuni in un documento di alto valore

⁹ Vedi Allegato 2 alla Parte A delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Edimburgo, in *Bollettino della Comunità*, 1992/12.

simbolico come un *Bill of Rights*¹⁰ o una Costituzione¹¹: la fedeltà ad una nuova comunità politica sarà certamente diversa dalla fedeltà allo stato nazionale e si avvicinerà piuttosto al concetto di "patriottismo costituzionale"¹².

Conviene ricordare a questo proposito che già il 12 aprile 1989 il Parlamento Europeo ha adottato una Dichiarazione dei Diritti e delle Libertà Fondamentali come base per la protezione dei diritti dei cittadini nell'Unione¹³. Vi si afferma che è arrivato il momento di progettare una Costituzione dell'Unione europea e si affida all'onorevole Fernand Herman il compito di redigere un rapporto prima delle elezioni europee del giugno 1994 in modo che il nuovo Parlamento possa essere dichiarato assemblea costituente¹⁴.

Tra i problemi citati nel rapporto Herman sulla Costituzione Europea vi è la questione dei diritti fondamentali. D'altra parte, le regole sulla cittadinanza previste nel Trattato di Maastricht e il riferimento fatto dall'articolo F sull'inclusione, nel diritto comunitario, dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e di quelli che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri sono già dei progressi importanti nel campo della protezione dei diritti dei cittadini da parte dell'ordine giuridico comunitario.

I diritti di cittadinanza considerati dal Trattato, però, riguardano un numero relativamente piccolo di cittadini, i così detti emigranti. L'articolo F del Trattato, inoltre, non può essere considerato una norma realmente innovativa perché conferma una tendenza radicata emersa dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla base dei diritti fondamentali della Comunità. Il

¹⁰ Stephanou C., *Identité et Citoyenne Européennes*, in *Revue du Marché Commun*, 30, 1991, 36-39; e Hilf M., *Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft*, in *Europarecht*, 1991, 19.

¹¹ Working Group, *The Shaping of a European Constitution*, Gutersloch, Bertelsman Foundation, 1990.

¹² Su questo concetto vedi Dahrendorf R., *Society and Democracy in Germany*, Londra, Weidenfeld and Nicholson, 1968.

¹³ Vedi G.U.C./C 120, 1989.

¹⁴ Vedi Parlamento Europeo, Progetto di Rapporto di F. Herman sulla Costituzione dell'Unione Europea, Doc PE 203.601/rev. 1 del 9.9.93.

rinvio ad altre fonti, infine, non ha lo stesso impatto di una dichiarazione esaustiva dei diritti dei cittadini. L'obiettivo di redigere questa dichiarazione rimane quanto mai reale in seguito al trasferimento di potere dagli stati membri all'Unione.

La base giuridica per emettere tale dichiarazione già esiste nell'articolo 8 par. 2 del Trattato di Maastricht anche se la Danimarca ha presentato riserve in proposito nel Consiglio di Edimburgo. Il punto di maggior disaccordo, tuttavia, non riguarda il contenuto della dichiarazione ma il suo ambito di applicazione. In particolare, si pone l'alternativa tra l'applicazione solo nelle materie oggetto del diritto comunitario e l'applicazione anche nelle materie di specifica competenza nazionale. C'è da prevedere che i sostenitori del principio di sussidiarietà si opporranno ad una interpretazione estensiva dell'applicazione della dichiarazione che comporterebbe una restrizione delle competenze degli stati membri. Non è un caso, infatti, che gli undici governi che hanno firmato l'Accordo sulla politica sociale annesso al Trattato di Maastricht hanno escluso dall'ambito di applicazione del trattato il diritto di sciopero e di serrata (art. 2 par. 6).

La conferenza intergovernativa del 1996 si dovrà occupare di problemi quali l'ambito di applicazione dei diritti dei cittadini e la creazione di un sistema legislativo e giudiziario di tipo federale. Il Parlamento Europeo, dal canto suo, dovrà esercitare una giusta pressione sugli stati membri, ma ancora non appare chiara la sua volontà di utilizzare tutte le armi a sua disposizione per orientare i comportamenti degli stati in tal senso bloccando, ad esempio, l'ingresso di nuovi membri fino a quando i Dodici non abbiano accettato l'idea di una Costituzione europea.

La prossima conferenza intergovernativa, comunque, offrirà certamente molte opportunità allo sviluppo dello spazio pubblico europeo e sarà un'occasione per aprire alcune istituzioni — il Parlamento, il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni — alla partecipazione anche di osservatori dell'area politica europea, cioè ai paesi legati all'Unione dagli accordi europei perché l'Unione non può ignorare la sensazione dei paesi dell'Europa centro-orientale di essere rifiutati dallo spazio pubblico europeo.

ESTHER BARBÈ

**Politica estera comune e politiche estere nazionali:
il caso spagnolo**

Il meccanismo di concertazione diplomatica creato dai paesi membri della Comunità nel 1970 e denominato "Cooperazione Politica Europea" (CPE) ha assunto un ruolo di innegabile utilità per il processo di integrazione europea. Il Trattato di Maastricht ha riformato tale meccanismo e individuato in esso il "secondo pilastro" dell'Unione Europea denominandolo PESC, Politica estera e di sicurezza comuni. La sua rilevanza in seno al processo di integrazione europea è recentemente aumentata in seguito ai mutamenti avvenuti nel sistema internazionale alla fine degli anni Ottanta. La fine della guerra fredda, la scomparsa della logica bipolare, la guerra del Golfo e i conflitti nei territori della ex Jugoslavia hanno posto la diplomazia dei Dodici al centro dell'interesse internazionale. Negli ultimi anni la cooperazione politica europea è stata al centro del dibattito sull'integrazione europea a diversi livelli: l'opinione pubblica ha criticato la sua incapacità di fornire risposte alle sfide del dopo guerra fredda; gli europeisti, che ne avevano sempre evidenziato il carattere intergovernativo, hanno approfondito la loro analisi in materia; i governi l'hanno inserita tra i temi prioritari delle riforme comunitarie.

L'esistenza della CPE ha permesso ai governi di raggiungere obiettivi di politica estera altrimenti irraggiungibili: paesi piccoli o periferici hanno potuto assumere un ruolo rilevante nel sistema internazionale perché la presidenza della Comunità trasforma il ministro degli esteri di turno in rappresentante di una "potenza mondiale" — questo è accaduto al Lussemburgo durante la Guerra del Golfo. I paesi membri hanno potuto inserire problemi

nazionali specifici nella agenda della CPE trasformandoli in problemi europei: è il caso della Gran Bretagna e della guerra delle Malvine ed il caso dell'inclusione della questione del Timor nella agenda dei Dodici dopo l'entrata del Portogallo nella Comunità. I governi dei Dodici, infine, hanno utilizzato l'esistenza di una "posizione europea" per giustificare davanti all'opinione pubblica nazionale l'adozione di politiche impopolari (la politica del governo spagnolo nel Sahara occidentale dal 1987 è apparsa come obbligata dalle dichiarazioni europee sul tema).

I rapporti tra CPE e Spagna

La piena adesione della Spagna alla CPE ha posto alcune questioni nel delicato equilibrio della diplomazia degli stati membri. Alcuni studiosi della CPE e della diplomazia spagnola, come Philippe de Schoutheete (redattore del rapporto Tindemans e ambasciatore belga a Madrid tra il 1981 e il 1985), avevano previsto il sorgere di alcune difficoltà nel processo di integrazione della Spagna nella CPE e si era parlato della Spagna come di una "seconda Grecia".

Per capire cosa si intendesse per "seconda Grecia" è necessario ricordare l'effetto negativo che l'entrata greca ha comportato per l'immagine di unità degli europei nei fori diplomatici a causa della politica estera greca che si è spesso allontanata dalla linea dominante tra le altre cancellerie europee. Un esempio di tale divergenza si trova nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dove il livello di convergenza di voto tra gli europei è profondamente cambiato dopo l'ingresso della Grecia.

Dal 1975 al 1980 circa i 2/3 delle risoluzioni votate nell'Assemblea Generale ricevevano le stesse dichiarazioni di voto da parte dei Nove; nel periodo compreso tra il 1980 e il 1985 il rapporto si è abbassato ad 1/3 delle risoluzioni¹. Questo cambiamento è stato causato in buona parte dalle dichiarazioni di

¹ Shoutheete Ph. de, *La Cooperation Politique Européenne*, Bruxelles, Labor, 1986, p. 210.

voto della Grecia. Nel 1985 c'era la preoccupazione che la politica estera della Spagna potesse divergere dalle posizioni comuni, riproponendo i problemi di immagine che si erano presentati dopo l'ingresso della Grecia. Da ciò è derivata la definizione di "nuova Grecia" che alcuni autori hanno utilizzato per definire preventivamente l'atteggiamento della Spagna nel quadro della CPE. Tuttavia l'analisi del comportamento di voto spagnolo nel quadro delle Nazioni Unite negli anni immediatamente anteriori al suo ingresso nella Comunità dimostrano che essa votava in modo conforme ai dieci quando questi ultimi esprimevano un voto unanime. Nei temi che producevano una divergenza di voto tra i dieci, la Spagna emetteva dichiarazioni di voto omogenee a quelle della Grecia (e spesso dell'Irlanda). I temi principali che determinano divergenza di voto erano la Palestina, il disarmo, i diritti umani e il Sahara occidentale².

La risposta al problema dell'influenza della Spagna sulla CPE è complessa e ci obbliga a percorrere le linee di frattura (le grandi tensioni) che hanno caratterizzato il negoziato e l'accordo con la Spagna.

Come gli altri paesi membri, la Spagna ha avuto influenza sulle tensioni istituzionali, organizzative e politiche che hanno caratterizzato lo sviluppo della CPE negli ultimi anni³. L'analisi di questa influenza sarà analizzata nei paragrafi seguenti; ma per approfondire il concetto di "seconda Grecia" si può già dire che la linea di condotta della diplomazia spagnola nel quadro della CPE è lontana dall'immagine di *enfant terrible* che alcuni commentatori le hanno dato si avvicina piuttosto ad una diplomazia di *enfant sage*.

Un aspetto complementare al precedente è l'influenza della CPE sulla politica estera spagnola. Come si combinano gli interessi nazionali della Spagna con l'esigenza di una posizione comune dei Dodici? All'inizio di questo articolo si è accennato all'effetto

² Regelsberger E., *Spain and European Political Cooperation - No Enfant Terrible*, in "The International Spectator", IV, 2, 1989, p. 121.

³ Su tale punto si segue la logica di Nuttal S., *European Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 2-4.

positivo che la CPE ha sugli interessi nazionali dei suoi membri, sia in termini di prestigio diplomatico che in termini di potenziamento dell'agenda nazionale. La Spagna si inserisce pienamente in tale linea di analisi in quanto ha trovato nella CPE uno strumento per potenziare la sua proiezione internazionale.

Analizzeremo tali problemi nei prossimi paragrafi e affronteremo il primo di essi riguardante l'influenza avuta dalla Spagna sulla CPE a tre diversi livelli riguardanti le tensioni o fratture istituzionali, organizzative e politiche. Per tensioni istituzionali si intendono le problematiche relative al dibattito concettuale che caratterizza tutto il processo di costruzione europea (il vecchio dibattito tra le teorie integrative e le teorie intergovernative). Le tensioni organizzative riguardano il funzionamento dei meccanismi della CPE e sono determinate dalla diversità dello stile con cui ogni stato membro conduce i lavori relativi alla CPE anche quando detiene la presidenza di turno. Il problema delle tensioni politiche, infine, riguarda essenzialmente il rapporto tra la CPE e gli Stati Uniti che, soprattutto nel periodo della guerra fredda, ha costituito il punto centrale dell'attività diplomatica e ha fatto sorgere la questione della sicurezza europea. Quest'ultimo tema ha rappresentato, e rappresenta ancora, una frattura essenziale nella storia dello sviluppo della CPE e la Spagna non si è mai mostrata indifferente a tal riguardo.

Il problema dell'influenza della CPE sulla politica estera spagnola sarà trattato nell'ultimo paragrafo nel quale si cercherà di dimostrare che la CPE è riuscita a potenziare il ruolo internazionale della Spagna.

Europeismo: il grande disegno della politica estera comune

Dal periodo che va dal fallimento della Comunità Europea di Difesa alla fine degli anni Ottanta, quando si realizza la seconda revisione costituzionale della Comunità con la firma del trattato di Maastricht, si è posto numerose volte il problema dell'interpretazione del ruolo avuto dalla CPE nell'evoluzione dell'integrazione europea. I partners comunitari si sono sempre divisi in due grup-

pi. Alcuni paesi interpretano la Cooperazione Politica come un meccanismo di concertazione tra stati sovrani che si consultano con l'obiettivo di raggiungere posizioni comuni in materia di politica internazionale. Altri paesi individuano nella CPE la politica estera comune dell'Unione Europea. Questo dibattito determina un disaccordo sui meccanismi di presa delle decisioni: i paesi che sostengono la prima ipotesi affermano che la decisione finale deve rimanere di competenza dei governi nazionali; i paesi che individuano nella CPE la politica estera dell'Unione chiedono invece la creazione di meccanismi che permettano la formazione di decisioni comuni.

Sin dal suo ingresso nella Comunità la Spagna ha aderito all'ipotesi dei paesi integrazionisti che, a grandi linee comprende Italia, Germania e paesi del Benelux, e che si oppone al fronte dei paesi intergovernativi formato da Gran Bretagna, Danimarca e Grecia. La posizione della Francia si è modificata nel corso del periodo.

Il governo spagnolo ha individuato nella politica estera comune uno degli elementi fondamentali per la costruzione politica dell'Europa, conformemente all'idea presente nel Rapporto Davignon che ha dato origine alla CPE. Felipe Gonzales, già nel 1988, affermava che la politica estera e di sicurezza comune è uno dei pilastri dell'Unione Europea insieme all'unione economica e monetaria e alla cittadinanza europea. Questa concezione è stata sostenuta dalla Spagna durante il processo di riforma della Comunità nel periodo immediatamente successivo alla caduta del muro di Berlino. In occasione della convocazione della conferenza intergovernativa sull'Unione Europea, proposta da Kohl e Mitterrand il 4 Maggio del 1990, la Spagna ha inviato un documento al presidente del turno, l'irlandese Charles Haughey, nel quale è esposta la nozione dei "tre pilastri". Da allora la PESC è diventata uno dei punti di forza del governo spagnolo durante le conferenze intergovernative⁴.

⁴ Sulla posizione spagnola durante la conferenza intergovernativa vedi Barbè E., *Spanien*, in Weindefeld W. e Wessels W., "Jahrbuch der Europäischen Integration 1991-92", Bonn, IEP, 1992, 361-368.

Durante i negoziati sulla politica estera e di sicurezza comune la Spagna ha portato avanti una posizione basata su due idee fondamentali: la politica estera è un pilastro fondamentale per la creazione dell'Unione Politica, ma necessita di strumenti adeguati per far fronte alle sfide che provengono dal sistema internazionale. Il fallimento della CPE in occasione della Crisi del Golfo era portato dal governo spagnolo ad esempio della necessità di una riforma della Cooperazione Politica per incrementare la sua capacità di agire a livello internazionale. La Spagna mostrò di considerare fondamentale per il processo di unificazione europea la creazione della PESC e l'istituzione di nuovi meccanismi diplomatici e militari a Dodici nel campo della politica internazionale. Nel sostenere tali posizioni il governo spagnolo ha potuto contare sull'appoggio di un'opinione pubblica favorevole alla creazione di un'identità europea nel sistema internazionale. L'Eurobarometro del febbraio 1991 riportava un sondaggio in cui il 54% degli spagnoli si dichiarava favorevole e il 17% contrario alla PESC.

La reazione degli spagnoli in relazione agli avvenimenti della guerra del Golfo ha influito sulla posizione della Spagna nei negoziati sull'Unione Politica; in tale occasione l'opinione pubblica si è dimostrata, nelle parole di Felipe Gonzales, più "razionale" che nel passato: il 48% si è dichiarato favorevole alla politica spagnola di partecipazione al blocco navale contro un 35,4% di contrari. Tale atteggiamento è stato interpretato dal presidente spagnolo come "la fine di un secolo di isolazionismo della Spagna" e ha fornito ai negoziatori spagnoli un margine di manovra più ampio che in passato quando l'opinione pubblica era fortemente contraria alla partecipazione della Spagna ad un'organizzazione internazionale di carattere militare.

Durante i negoziati sulla PESC la Spagna si è unita al gruppo di paesi che chiedevano di proseguire sulla via della costruzione di una politica estera comune dei Dodici dotata di risorse e strumenti propri. Insieme alla Germania, alla Francia e al Belgio, ha sostenuto l'ipotesi del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio per l'adozione di posizioni comuni negli ambiti preventivamente inseriti tra le competenze della PESC. Il meccanismo di decisione è stato uno dei principali problemi discussi

durante la conferenza intergovernativa. La volontà francese, tedesca e spagnola di progredire verso il voto a maggioranza qualificata si è scontrata con l'immobilismo britannico, portoghese e danese. Il risultato finale, definito da Delors "complesso e paralizzante", si deve alla mediazione spagnola tra le due posizioni.

Riassumendo, la posizione spagnola sulle opzioni istituzionali della CPE/PESC si può definire integrazionista (difesa del principio dell'esistenza di una politica estera comune) anche se a livello di meccanismi la posizione spagnola tende verso una posizione che in termini teorici si definisce "istituzionalismo intergovernativo" basata sul negoziato politico al più alto livello (Consiglio Europeo)⁵. La Spagna, infatti, è stata favorevole al processo di rafforzamento del ruolo svolto in sede CPE/PESC dal Consiglio Europeo e dal Consiglio dei Ministri e al mantenimento di un basso coinvolgimento della Commissione e del Parlamento. Felipe Gonzales, anzi, aveva suggerito la creazione di un direttorio delle potenze a livello comunitario (proposto nel maggio 1992) che si inserisce nella tradizione gaullista.

Il meccanismo CPE e l'entusiasmo spagnolo

Nel 1986 si temeva che la Spagna rappresentasse un pericolo per la Cooperazione Politica, malgrado la diplomazia spagnola avesse dimostrato durante gli anni '80 di mantenere nelle Nazioni Unite una posizione molto vicina a quella dei dieci, ad eccezione delle votazioni sui conflitti in Medio Oriente e nel Sahara. Questa paura sparì rapidamente. La Spagna è stata attiva in sede CPE sin dal suo ingresso nella Comunità e presto si è trasformata in animatore del meccanismo della Cooperazione Politica⁶. I suoi

⁵ Moravcsik A., *Negotiating the Single European Act* in Keohane R. e Hoffmann S., *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, 41-84.

⁶ L'attivismo della Spagna in sede di CPE ha posto il paese in una collocazione centrale nelle attività del COREU durante il primo semestre del 1986, preceduto solo dal paese che deteneva la presidenza di turno, il Lussemburgo, e la Gran Bretagna. Vedi Saba K., *The Spanish Foreign Policy De-*

atteggiamenti permettono di definirla un paese "ortodosso" in quanto si è spesso uniformata alla linea dominante dei Dodici. Alcuni analisti notano che la Spagna è entrata nella Comunità in un momento particolarmente favorevole per la sua integrazione nel meccanismo CPE. Dal 1986 al gennaio 1989 (inizio del primo semestre di presidenza spagnola) non si è verificata nessuna situazione di crisi che potesse porre al governo spagnolo un problema di disaccordo tra la politica interna (soprattutto riguardo all'America Latina) e la diplomazia dei Dodici, come in seguito avvenne con la invasione statunitense del Panamá del dicembre 1989.

Durante la presidenza della Cooperazione Politica la Spagna ha tenuto l'atteggiamento europeista dimostrato sin dal suo ingresso nella Comunità. Secondo alcuni analisti questo atteggiamento ha influito positivamente sulle posizioni dissidenti della Grecia con la correzione del voto greco alle Nazioni Unite: dall'entrata della Spagna nella Comunità la posizione greca è apparsa più omogenea rispetto alle posizioni europee. Dal 1988 in poi i 2/3 delle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno ricevuto la stessa dichiarazione di voto da tutti i paesi comunitari⁷. Il terzo ampliamento della Comunità, a differenza del secondo, ha quindi contribuito ad aumentare il grado di coesione tra gli stati membri.

La Spagna ha assunto la sua prima Presidenza della CPE nel 1989 dopo un semestre greco caratterizzato dalla paralisi dell'attività dovuta a problemi interni della Grecia. Durante tale periodo la CPE è stata incapace di portare avanti iniziative politiche comuni nonostante fossero accaduti avvenimenti internazionali rilevanti come la proclamazione dello stato di Palestina. La

cision Making, in "The International Spectator", VI, 4, 1986, p. 32. Secondo informazioni ricevute in un'intervista con il corrispondente europeo, la Spagna occupava nel 1992 il quinto posto come produttore del COREU, dopo i tre "Grandi" e l'Olanda. Il numero di messaggi inviati è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Si calcola che nel 1992 sono stati inviati 10.887 messaggi, nel 1991 11.174 e nel 1990 7.458. V. *EPC/CFSP Forum* luglio 1993, edizione pilota, p. 1.

⁷ Vedi Barbè E. e Grasa R., *La Comunità Europea e la Nova Europa*, Barcellona, Fundació Bofill, 1992, p. 146.

Spagna ha ricevuto il testimone della Presidenza dopo il Consiglio Europeo di Rodi di basso profilo; il programma presentato dalla Spagna era ambizioso e in esso emergevano i temi dell'America Latina e del Medio Oriente. La ricchezza dei temi e delle attività programmate costituiva un tentativo di modificare l'immagine di immobilismo fornita dal semestre greco alla CPE.

Oltre l'aspetto strettamente politico, non si deve trascurare l'aspetto amministrativo inerente alla gestione della Presidenza CPE. La CPE è diretta dalla presidenza di turno, ma lavora a diversi livelli. Il primo livello è rappresentato dal meccanismo di interscambio permanente di informazioni che fa capo principalmente ai lavori del COREU e alle ambasciate (nella sede della rappresentanza spagnola alle Nazioni Unite durante il semestre spagnolo di presidenza si sono svolte almeno 200 riunioni). Il secondo livello della CPE è quello dei gruppi di lavoro. Durante la presidenza spagnola erano in funzione ventuno gruppi di lavoro (tra gli altri: Africa, Asia, CSCE, CDE e altri aspetti dell'Atto finale di Helsinki, Europa dell'Est, Diritti Umani, America Latina, Medio Oriente, Non proliferazione, ONU/Disarmo etc.) che dovevano essere attivati, orientati e presieduti dal ministero spagnolo attraverso le direzioni generali competenti. Il volume di lavoro necessario per la dinamica di tali gruppi, che rappresentano il nucleo reale dei lavori della CPE e che durante la presidenza spagnola hanno dato origine a più di 40 riunioni, spiega il motivo per il quale il ministero ha dovuto usufruire dell'aiuto di circa 50 nuovi diplomatici.

Il livello della CPE al quale vengono prese le decisioni è costituito principalmente dal Comitato politico, che riunisce i direttori politici nazionali della Cooperazione Politica. Dopo il Ministro degli esteri, il direttore politico è il massimo responsabile nazionale della CPE. I direttori politici, che si riuniscono una volta al mese con la presenza di un membro della Commissione, sono incaricati di prendere le decisioni necessarie per il funzionamento ordinario della CPE, accompagnano la Troika nei viaggi e mantengono i contatti ordinari con i paesi terzi (Giappone, Stati Uniti, Turchia, etc.).

Il livello successivo è rappresentato dai ministeri. Ai margini del Consiglio generale in cui i ministri trattano le tematiche comunitarie che hanno delle relazioni con la CPE, si tengono riunioni specifiche della CPE. Da tali riunioni emergono le dichiarazioni che costituiranno le posizioni comuni dei Dodici in materia internazionale e le linee d'azione che il comitato politico segnalerà successivamente ai gruppi di lavoro. Al margine di tali riunioni formali la Cooperazione Politica ha istituzionalizzato incontri informali che si tengono durante il fine settimana per permettere ai ministri di discutere confidenzialmente le questioni pendenti. Lo stile confidenziale, pragmatico e flessibile di tali riunioni si adatta alla CPE e si differenzia dallo stile CEE.

Infine la CPE, come la CEE, ha al vertice gli incontri del Consiglio Europeo che riunisce una volta ogni sei mesi i capi di stato e di governo. Il Consiglio Europeo è il termometro per definire dove si incontra la volontà politica dei Dodici in materia internazionale. È molto importante osservare che alcune tematiche importanti prospettate dalla presidenza di turno, ma sulle quali non si riesce ad ottenere il consenso unanime dei partners, non vengono affrontate nel Consiglio che in tal caso emette una dichiarazione finale solo su argomenti sui quali già esiste una posizione comune.

Oltre alle riunioni ai livelli inferiori e al week-end informale dei ministri degli esteri, tenuto a Grenada, durante la presidenza spagnola si sono svolte in sede CPE: 3.600 riunioni a livello di COREU, 239 gestioni diplomatiche, 25 dichiarazioni politiche, incontri multipli con paesi terzi (10 del ministro spagnolo, 5 della Troika e 18 a livello inferiore) e otto interventi di Ordonez come presidente di turno della CPE. Si può dire pertanto che in termini organizzativi la Spagna è un paese la cui attività in ambito CPE ha favorito lo sviluppo di ciò che viene definito "riflesso di coordinamento" (politico) o *esprit de corps* (amministrativo) o più semplicemente europeizzazione "di fatto" delle politiche estere nazionali.

La terza frattura dell'integrazione europea riguarda i rapporti con gli Stati Uniti, con particolare riferimento alle relazioni bilaterali di ogni stato membro della CPE con l'alleato atlantico.

I termini di questa frattura sono delineati dalla diversa concezione del ruolo assunto dalla CPE nei rapporti tra la CE, i singoli stati membri e gli Stati Uniti. A tal proposito esistono due posizioni estreme rappresentate dalla logica francese che ha favorito la nascita della CPE e che considera la Cooperazione Politica come alternativa alla leadership americana in Occidente, e dall'atteggiamento britannico che mira a trasformare l'America in "tredicesimo membro" della CPE.

Per analizzare la posizione della Spagna in questa frattura bisogna tenere presente che il fattore antiamericano ha sempre giocato un ruolo importante nella formulazione della politica estera spagnola. L'atteggiamento dell'opinione pubblica spagnola legata al partito al potere dal 1982 è un elemento che spiega come, malgrado la Spagna appartenga alle aggregazioni difensive occidentali, le posizioni diplomatiche spagnole al momento dell'ingresso del paese nella CPE erano differenti da quelle degli Stati Uniti, almeno in relazione a due grandi conflitti che hanno un alto valore simbolico: il conflitto arabo-israeliano e il conflitto centroamericano.

La sicurezza europea è un tema centrale della frattura politica dei rapporti tra CPE e USA e, tra i paesi membri della CE, esistono due concezioni differenti: l'europaismo, fondato sull'idea di una sicurezza europea strutturata intorno a istituzioni europee, e l'atlantismo, che considera la sicurezza europea riconducibile alle istituzioni atlantiche. La posizione del governo spagnolo si inserisce tra i paesi europeisti.

Quest'ultima frattura è diventata rilevante dopo la fine della guerra fredda ed è apparsa evidente durante l'ultimo processo di riforma comunitaria. Il periodo dei negoziati sulla PESC, che è coinciso con lo svolgimento della guerra del Golfo, è idoneo a verificare la posizione spagnola in merito a questa frattura: l'opinione pubblica spagnola ha appoggiato la politica governati-

va di partecipazione al conflitto del Golfo, (mostrando così una posizione favorevole alla presenza spagnola nel sistema internazionale), ha mantenuto una posizione attenta riguardo alla NATO (il 42,4% degli spagnoli si dichiarava favorevole alla permanenza della Spagna nell'organizzazione e il 42,4% contrario), ha difeso il modello di esercito professionista (il 72% della popolazione si dichiarava favorevole al modello esistente di esercito formato esclusivamente da volontari e professionisti) e ha appoggiato il concetto di difesa europea (secondo l'Eurobarometro dell'ottobre del 1990 il 62% degli spagnoli considerava necessaria la creazione di una organizzazione comune europea della difesa dei Dodici). Questi dati dimostrano che l'opinione pubblica spagnola disegna un quadro favorevole alla creazione di forze di intervento fuori dal territorio nazionale nel quadro di una organizzazione europea piuttosto che atlantica.

La posizione favorevole dell'opinione pubblica riguardo la creazione di una difesa europea ha coinciso con l'appoggio fornito dal governo spagnolo durante la conferenza intergovernativa sull'Unione Politica alla proposta di inserire i termini di "politica di difesa comune" e "difesa comune" nel testo del Trattato. La Spagna era favorevole all'ipotesi della creazione di una difesa comune dei Dodici complementare agli altri consessi di sicurezza già esistenti (CSCE e NATO). La battaglia in favore della creazione di una "identità europea di difesa" ha rappresentato uno dei punti di maggiore disaccordo durante la conferenza intergovernativa sull'Unione Politica. La Spagna, la Francia, e la Germania, scontrandosi con la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e il Portogallo, si sono fatti promotori dell'individuazione del nuovo ruolo da assegnare alla UEO nell'ambito dell'integrazione politica europea. Secondo il Trattato la UEO è *"parte integrante del processo di unione europea e incaricata di porre in essere la politica di sicurezza e di difesa"*.

La scomparsa del bipolarismo, inoltre, ha "facilitato" la partecipazione della Spagna al dibattito sulla difesa europea. La riforma della NATO (Roma novembre 1991) è stata accolta positivamente dal governo spagnolo. Il consigliere del presidente Gonzales, Carlos Alonso Zaldivar, ha notato che *"dal vertice di*

Roma, l'Alleanza Atlantica si mostra più flessibile, meno nucleare, più europea, più trasparente e più aperta. Una riforma che va nella direzione auspicata dalla Spagna"⁸. Il governo spagnolo comunque non si è proposto di mutare la politica ufficiale di non integrazione militare nella NATO; piuttosto si può scorgere nelle autorità spagnole la volontà di partecipare alla sicurezza europea mediante un rafforzamento della UEO. Di fatto il governo spagnolo cerca di tracciare un cammino "legale" alternativo alla NATO per permettere la partecipazione del paese ad attività militari collettive. Così, secondo Carlos Alonso Zaldivar, "la creazione di unità multinazionali in seno alla NATO non esclude la possibilità di creare unità europee ad esempio nel quadro della UEO. Nessuno può impedire che la UEO crei una sua struttura di forze e che ogni paese assegni la stessa unità alla NATO e alla UEO. Di fatto si tratta della possibilità del "doppio cappello", sostenuta dalla Spagna che considera la NATO e la CE-UEO complementari e che quindi individua come possibile la partecipazione dei paesi europei ad entrambe le strutture"⁹.

Dopo i negoziati di Maastricht e in vista della revisione del 1996, la Spagna difende una politica che unisce il pragmatismo in tema di rapporti con la NATO (il "doppio cappello") ad una posizione attiva in favore della trasformazione della UEO in "braccio armato" della CE. Per concludere si può affermare che l'atteggiamento della Spagna in materia di politica internazionale si è ormai adeguato a quello degli altri partners europei. La normalizzazione delle relazioni con gli Stati Uniti (gli accordi del 1988 mostrano il superamento del complesso di dipendenza e della percezione di sistema politico penetrato presente in Spagna) e il nuovo sistema internazionale del dopo guerra fredda (instabilità in Europa con conflitti armati) sono stati fattori determinanti nella evoluzione della posizione spagnola in materia di difesa europea. In termini di opinione pubblica, la posizione del

⁸ Zaldivar A.C., *El Año en que acabò un mundo. La política exterior de España en 1991*, in "Anuario Internacional CIDOB", Barcellona, CIDOB, 1991, p. 33.

⁹ *Ibidem*, p. 23.

governo spagnolo è condivisa dal 71% della popolazione che, secondo l'Eurobarometro della primavera del 1983, si è dichiarata favorevole alla difesa europea. C'è da indicare a tal proposito che in Spagna l'opinione pubblica si è mostrata favorevole all'intervento di pace nei Balcani in misura superiore alla media europea (il 60% di spagnoli favorevoli di fronte ad una media comunitaria del 55%).

Prestigio e interesse

I paesi membri della CE hanno sempre avuto un ampio margine di manovra in materia di CPE, soprattutto quando erano in gioco interessi nazionali. La concezione della CPE come minimo comune denominatore ha permesso ai partners europei di minimizzare i costi delle politiche comuni e di utilizzare la CPE come fattore di potenziamento del prestigio e degli interessi nazionali. Nel caso spagnolo questo fenomeno è stato presente in maniera particolare, in quanto la politica estera comune (così come la sicurezza e la difesa europea) ha rappresentato uno strumento importante nel processo di europeizzazione iniziato dal governo socialista e ha comportato l'avvio di nuove politiche nazionali (fine dell'isolazionismo, modernizzazione). Per tanto, a differenza di altre democrazie europee, l'appartenenza della Spagna alla CPE assume un significato storico (nelle parole di Fernando Moran "il *valore metapolitico dell'ingresso della Spagna nella Comunità*"). Tale "storico regolamento dei conti" è risultato particolarmente positivo per il prestigio della diplomazia spagnola e per il miglioramento dei meccanismi burocratici.

L'adesione alla CPE ha comportato infatti per la Spagna come primo risultato un miglioramento notevole dei flussi informativi sia di quantità (flussi informativi costanti per mezzo del COREU) che di qualità tecnica (modernizzazione del Ministero spagnolo resa necessaria dal semestre di presidenza che la Spagna ha detenuto nel 1989) e politica (comunicazione diretta e permanente con le cancellerie più importanti dell'Europa). Le consultazioni permanenti hanno inoltre favorito il processo di moder-

nizzazione del meccanismo di presa delle decisioni permettendo l'adesione della Spagna a decisioni collettive in materie poco rilevanti per l'agenda nazionale e fornendo un "alibi europeo" per giustificare decisioni poco gradite all'opinione pubblica nazionale. Il meccanismo di *reflex of coordination*, instaurato tra i Dodici e basato sulla *communauté d'information*, è stato uno dei risultati più significativi ottenuto dai partners europei in campo diplomatico. La Spagna si è inserita in tale meccanismo portando con sé il "capitale" diplomatico rappresentato dalle relazioni privilegiate con l'America Latina che ha inciso positivamente sui canali d'informazione, sui meccanismi di consultazione e sui contatti personali.

L'appartenenza alla cooperazione diplomatica comunitaria ha incrementato il prestigio della Spagna, ampliando le zone di attività internazionale del paese, che vanno a coincidere con quelle dei Dodici, e aumentando le possibilità di proiezione diplomatica, soprattutto in coincidenza con l'esercizio della Presidenza che le ha permesso di gestire i temi già avviati dalle altre presidenze e allo stesso tempo di inserire nell'agenda della CPE temi di particolare interesse nazionale.

L'agenda della presidenza spagnola in materia di CPE era particolarmente ambiziosa. Felipe Gonzales, poco tempo prima di assumere la Presidenza, aveva elencato i temi sui quali i Dodici avrebbero dovuto assumere una posizione comune (le relazioni con gli Stati Uniti e il Canada, il rafforzamento del Consiglio d'Europa, l'apertura verso i paesi dell'Europa centrale e orientale mediante il meccanismo di Helsinki, la riduzione degli effettivi militari in Europa, lo sviluppo della sicurezza comune in collaborazione con la UEO, una politica di cooperazione per lo sviluppo) e sottolineato l'esistenza di due aree di crisi — l'America Latina e il Medio Oriente — che richiedevano azioni concrete e posizioni comuni in seno alle Nazioni Unite.

Le politiche che la Spagna ha condotto nei confronti della regione mediorientale e della regione latino-americana hanno determinato un potenziamento dell'immagine diplomatica spagnola; la politica estera condotta nei confronti di queste regioni, facilitata dai potenziali legami storici e culturali di tali aree con la Spagna, ha evidenziato l'abilità del paese, con l'esempio dell'orga-

nizzazione della conferenza di Madrid sul Medio Oriente del 1991.

Nel complesso l'attività della Spagna nel quadro della CPE ha messo in evidenza la volontà di esercitare una politica internazionale di media potenza, dimostrata dal notevole attivismo e da un atteggiamento di compromesso rispetto alle posizioni più estremiste dei periodi precedenti (la partecipazione alle forze di pace delle Nazioni Unite e al compromesso "quattro più uno" sono due esempi di tale nuova collocazione internazionale spagnola).

Se la partecipazione della Spagna alla CPE ha favorito il miglioramento dei meccanismi diplomatici e il potenziamento del prestigio del paese, è necessario verificare l'influenza di tale partecipazione sugli interessi nazionali.

La presidenza spagnola ha inserito nella agenda dei lavori della CPE due aree tradizionalmente privilegiate della politica estera spagnola: l'America Latina e il mondo arabo. Tali regioni sono diventate aree di rilevante interesse internazionale per l'Europa in seguito alla strategia seguita dalla Spagna nella conduzione delle relazioni tra esse e la CPE; le principali iniziative politiche di tale strategia sono rappresentate dalla promozione del dialogo euro-arabo e del meccanismo di San Josè e dalla proposta di creazione di un fondo di garanzia in aiuto dei paesi debitori di medio reddito (in maggioranza paesi latinoamericani). Altro tema a cui la presidenza spagnola ha prestato molta attenzione è stata l'incentivazione della coerenza tra i lavori della CPE e la CE, in applicazione dell'articolo 30 dell'AUE, ottenendo però scarsi risultati.

La politica sviluppata negli ultimi anni dalla Spagna a vari livelli — bilaterale, multilaterale, comunitario — ci mostra una Spagna intenta ad "europeizzare" i propri interessi in determinate aree privilegiate mediante l'inserimento di esse nell'agenda comunitaria, sebbene l'atteggiamento seguito sia stato differente nelle diverse regioni.

La politica spagnola verso il mondo arabo diventa molto attiva in corrispondenza con la fine della guerra fredda. Infatti lo spostamento del centro di attenzione della comunità internazio-

le verso l'Europa dell'Est ha posto la Spagna in posizione periferica rispetto alle attività diplomatiche e nello stesso tempo le ha permesso di identificare con maggiore chiarezza i suoi interessi nelle regioni del sud del sistema internazionale. La strategia seguita dalla Spagna in difesa degli interessi nazionali si è basata sulla definizione del Maghreb come obiettivo prioritario in quanto zona di rischio per la sicurezza globale spagnola, e su un'attività a tutto campo sia a livello nazionale (proposta della CSCM, appoggio al gruppo dei 4 più 5, pressioni per il rinnovo della politica mediterranea) che a livello comunitario (come dimostrano le pressioni del governo spagnolo per introdurre il Maghreb tra le regioni suscettibili di una azione comune in occasione del Consiglio di Lisbona del 1992). La Spagna con tali atteggiamenti "delega" (europeizza) la sua politica verso il Maghreb, basata sul meccanismo di trasferimento di risorse economiche verso quella regione a tutela della sicurezza spagnola.

La politica perseguita dalla Spagna verso l'America Latina nel quadro della relazioni politiche della Comunità ha le stesse finalità economiche della politica verso il nord Africa: operare una pressione per trasferire risorse verso la regione; se ne differenzia però a livello politico. Se il Maghreb è considerato una zona di rischio per la sicurezza della Spagna, l'America Latina è piuttosto una zona in cui è in gioco il prestigio della Spagna e in cui la variabile fondamentale per la definizione delle relazioni non è la sicurezza, ma l'identità e i valori comuni¹⁰. La Spagna ha mostrato di non voler inserire i rapporti con la regione latinoamericana nell'agenda della CPE. Piuttosto Fernandez Ordonez ha sempre affermato la volontà di mantenere per la Spagna un margine autonomo di manovra per la politica verso l'America Latina, confermando l'ipotesi che la Spagna abbia adeguato il suo atteggiamento verso la CPE a quello degli altri partners: difesa di una politica estera comune nell'ipotesi che non vi siano in gioco interessi percepiti come vitali per l'identità nazionale.

¹⁰ Fernandez Ordonez esprimeva questo punto dicendo che "la Spagna pretende di rappresentare la coscienza latinoamericana dell'Europa", in *El Pais*, 28-2-88.

026554

16 FEB. 2009

255





Puglia Grafica Sud - Bari

8001 21131