

Il processo costituente in Europa

Dalla moneta unica alla cittadinanza europea

a cura di

Marco Mascia e Antonio Papisca



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
QUADERNI SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

Il processo costituente in Europa

Dalla moneta unica alla cittadinanza europea

a cura di

Marco Mascia e Antonio Papisca



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 2000 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 17 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto 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.



Stampato in Italia

Printed in Italy

Puglia Grafica Sud - Bari - Via Pasubio, 155/A

INDICE

MARCO MASCIA e ANTONIO PAPISCA Introduzione	pag. 7
CARLO SECCHI La politica economica europea nel dopo euro	» 13
FRANCO PRAUSSELLO L'assorbimento degli shock regionali nell'UME	» 37
FRANCESCO PASSARELLI Nuove prospettive finanziarie e allargamento: le posizioni dei paesi membri	» 49
MARIA A. CONFALONIERI Aspetti problematici dell'allargamento ad Est: la pubblica amministrazione e la società civile nei PECO	» 63
FULVIO ATTINÀ Le riforme istituzionali e le opzioni della democrazia nel dopo Amsterdam	» 99
GIAN PIERO ORSELLO Problemi istituzionali dell'Unione europea dopo il Trattato di Amsterdam	» 125
LORENZA SEBESTA La politica di sicurezza europea. Spunti per una riflessione sull'uso della forza	» 139

SALVATORE ALOISIO	
Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea	pag. 159
PAOLO MADDALENA	
L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario	» 187
DANIELA PREDA	
I primi tentativi di fondare uno Stato federale europeo: uno sguardo retrospettivo	» 197

Introduzione

L'originario disegno strategico dell'unificazione europea è quello della pacificazione fra i suoi Stati membri. In virtù del metodo "comunitario", al processo di graduale conferimento di risorse e identità degli Stati partecipanti attraverso politiche comuni, si è accompagnato un processo di graduale attrezzatura istituzionale (*institution building*) del sistema in quanto tale.

I due processi, pur se segnati da velocità diverse, risultano interconnessi in ragione del fatto che la dimensione della costruzione europea è intrinsecamente multidimensionale: economica, sociale, politica. A parte le inevitabili strumentazioni di comodo ad opera di politici più o meno accorti, la distinzione fra integrazione economica e integrazione politica è di tipo analitico, in funzione essenzialmente euristica. Quella che comunemente si chiama integrazione politica è parte costitutiva del complessivo processo, è, per così dire, suo patrimonio genetico, non può pertanto essere estrapolata dal suo naturale contesto multidimensionale assumendola come variabile dipendente rispetto all'integrazione economica.

Gli sviluppi dell'architettura istituzionale fanno parte di questo complesso e indissociabile contesto causativo. La loro dinamica, distinta da quella della formazione e gestione delle *policies*, non è unilineare, è cadenzata da progressioni, arresti e accelerazioni che trovano spiegazione in un duplice ordine di variabili, interne ed esterne al sistema integrativo, diversamente rilevanti a seconda della fase storica.

Nel periodo bipolare, grazie anche alla "leadership esterna" esercitata dagli USA rispetto alla costruzione europea, e alla relativa stabilità-staticità derivante dall'equilibrio del terrore, nella

dinamica dell'integrazione le variabili interne hanno contato più di quelle esterne e l'originaria architettura istituzionale, risultante dal virtuoso compromesso tra istanze di intergovernatività e istanze di sopranazionalità, si è dimostrata idonea a gestire il processo integrativo senza traumatiche né eccessive sollecitazioni al mutamento. In questa dinamica, constatiamo una sorta di rincorsa tra incrementi delle politiche e sviluppi delle istituzioni: talora le politiche precedono le istituzioni (insomma la funzione precorre l'organo), tal'altra sono le istituzioni a sopravanzare le prime. Anche il problema della legittimazione *ab intra* di istituzioni e processi decisionali si è posto senza drammatiche urgenze; le principali risposte ad esso sono state l'elezione diretta del Parlamento europeo e il graduale e dosato incremento dei suoi poteri segnato dalle procedure di parere conforme, cooperazione e codecisione.

Sul piano esterno, nello stesso periodo si sono radicate le premesse strutturali dell'interdipendenza mondiale e sono venuti sviluppandosi i tentacolari processi di globalizzazione che, dopo il 1989, sono esplosi in tutta la loro carica di pervasività all'insegna del libero scambio, mettendo in crisi la governabilità a tutti i livelli, dai sistemi di governo locale agli Stati, dalle organizzazioni internazionali regionali a quelle a raggio di operatività universale. La parola d'ordine della *de-regulation* ha debordato dal campo dell'economia a quello della politica e delle istituzioni di governo, rendendo ancora più critica la tenuta di queste sotto il duplice profilo della capacità di decisione e della qualità democratica. Sono entrate in crisi profonda la *governance* e allo stesso tempo la pratica della democrazia che, nel tradizionale spazio della governabilità, quello "confinario" dello Stato nazionale, presenta preoccupanti sintomi pre-agonici. Sempre più frequentemente, e in modo sempre meno trasparente e legittimo, importanti decisioni politiche sono prese in sedi che non sono quelle delle tradizionali istituzioni di governo. La pratica della democrazia è costretta a giocarsi in un contenitore dove è venuta meno, in rilevante misura, la stessa ragion pratica del suo essere: legittimare chi decide e partecipare alla formazione delle sue decisioni. Il *target* si è spostato al di là e al di sopra delle colonne d'Ercole dell'asfittico spazio nazionale.

A partire dal 1989 si è alla ricerca di un nuovo ordine mondiale, in una situazione magmatica e paradossale dove alla tenden-

za unificante dell'economia (fine: mercato unico mondiale) si accompagna la tendenza alla frammentazione della politica e della *governance*. Diciamo "si accompagna", invece di "si contrappone" perché, nei fatti, il degrado della politica in ruoli meramente ancillari, è funzionale alla dinamica della competitività e della concentrazione del potere economico e finanziario giocata al di fuori degli ordinari schemi istituzionali della governabilità. sottrazione di spazi di governo alle istituzioni, conflittualità violenta dentro gli Stati ma di rilievo e coinvolgimenti internazionali, interconnessione tra le ragioni delle "paci sociali" (interne) e quelle della "pace internazionale" caratterizzano lo scenario del pianeta nell'attuale difficilissima fase di transizione da un ordine prevalentemente *internazionale* ad un ordine che non potrà non essere *mondializzato*.

In questa situazione fortemente perturbata, l'identità del sistema dell'integrazione europea è sfidata nei suoi elementi costitutivi. In altre parole, la sollecitazione, anzi lo scatenarsi delle variabili internazionali sta mettendo a dura prova la capacità di adattamento attivo dell'Unione europea. Fino al 1989, per rispondere alle sollecitazioni delle variabili infracomunitarie, molto più deboli di quelle che oggi provengono dall'esterno, era sufficiente una dose (relativamente) modica di capacità omeostatica delle istituzioni di governo del sistema integrativo, da spendersi, come di fatto è avvenuto, soprattutto in termini di avvio di politiche comuni nuove o di ampliamento di vecchie, più che di rilevanti innovazioni dell'architettura istituzionale. Dopo il 1989, è l'architettura istituzionale in quanto tale ad essere sollecitata. Lo stesso anoso problema del deficit democratico si carica di una urgenza che – a parte sacrosante ragioni di principio, ovviamente valide anche in passato – prima non aveva. Perché il sistema "tenga", cioè funzioni in modo efficiente ed efficace, la piena legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie è oggi altrettanto indispensabile e improcrastinabile dell'incremento delle loro competenze e poteri nonché di un più equilibrato rapporto fra di esse.

La nuova fase del processo integrativo è segnata da un modo nuovo di rispondere alle sollecitazioni ambientali, in particolare alla sfida della governabilità che oggi investe tutti i livelli decisionali, dal micro ambito locale al macro ambito internazionale: sotto l'impatto della interdipendenza e dei collegati processi di globa-

lizzazione, si tratta di perseguire obiettivi di sicurezza all'interno e all'esterno dell'Unione. Questa nuova fase è segnata, in modo forte, anche sotto il profilo giuridico-formale. L'Atto unico europeo, i Trattati di Maastricht e Amsterdam non sono atti di ordinario aggiustamento o riforma, sono invece espressioni di volontà innovativa e costitutiva.

Con l'Atto unico il sistema europeo si attrezza offrendo alle politiche comuni uno spazio interno ampliato e unificato. Con Maastricht – è già avvenuto il crollo dei muri – la strategia di sviluppo assume più chiare e decise connotazioni di intervento anche all'esterno: l'Unione economica e monetaria intende rispondere direttamente alla sfida della mondializzazione dell'economia in campo economico e finanziario; la Politica estera e di sicurezza comune a quella della sicurezza politico-militare nel mondo della crescente conflittualità; a sua volta, il "pilastro" degli affari interni e della giustizia si propone di rispondere alle sfide di un ordine pubblico reso instabile dai flussi migratori e dalla criminalità organizzata su scala transnazionale. Nell'Atto unico gli sviluppi dell'architettura istituzionale sono molto meno pronunciati di quelli delle *policies*. Con Maastricht c'è una evidenza forte anche per quanto riguarda i primi. Si rafforzano le preesistenti istituzioni, adeguandone competenze e poteri alle esigenze di un più ampio e complesso *policying* (si pensi in particolare al Parlamento europeo), si creano nuove procedure (si pensi al metodo della "posizione comune" e della "azione comune" nel quadro della PESC), si creano nuovi "organi", in particolare il Comitato delle regioni e il Mediatore europeo. Alle istanze di governabilità dentro il sistema integrativo, c'è innanzitutto la risposta in termini di esplicitazione del principio di sussidiarietà che avalla lo sviluppo del regionalismo dal basso. Alla sfida della legittimazione, Maastricht risponde innanzitutto con la formalizzazione dell'istituto della "cittadinanza dell'Unione", con il riconoscimento dei partiti politici europei (nel dispositivo del Trattato) e delle formazioni solidaristiche di società civile (con più modesta, ma non meno significativa, Dichiarazione allegata al Trattato). E c'è l'adozione della denominazione "Unione europea" per il sistema integrativo nel suo complesso, una formula "meravigliosamente ambigua" dal punto di vista del diritto positivo ma che sottende però

reali pulsioni di sinergismo e di olismo. Con Amsterdam si affermano ulteriormente queste pulsioni, con un dato molto importante inteso ad accelerare il potenziamento e la democratizzazione dell'architettura istituzionale: la posizione del principio secondo cui i diritti umani e le libertà fondamentali stanno alla base dell'Unione, insieme con la libertà, i principi di democrazia e lo stato di diritto. È l'innescò reale del processo di costituzionalizzazione del sistema dell'Unione, i cui primi tentativi vanno indietro negli anni: il più significativo di questi, anche perché ricevette l'avallo del Parlamento europeo, è il "progetto Spinelli" di Trattato istitutivo dell'Unione europea del 1984. Nel Trattato di Amsterdam c'è un potenziale di atti "costituenti" la cui sequela può essere così articolata: 1) stesura di una Carta dei diritti umani fondamentali; 2) previsione di strumenti e procedure di garanzia nello stesso documento o in documento distinto; 3) adozione formale della Carta; 4) stesura di una più ampia e organica Carta costituzionale dell'Unione europea.

La Carta dei diritti fondamentali è, non può non essere, la prima parte di una Costituzione democratica. Dunque, il riconoscimento giuridico dei diritti umani nel sistema dell'Unione apre, correttamente, la strada alla Costituzione europea.

Sul terreno operativo, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 ha affidato il compito di stendere la Carta dei diritti fondamentali ad un "organo" *ad hoc* che è espressione non del Parlamento europeo – anima sopranazionale dell'UE – ma, piuttosto, del Consiglio europeo – anima intergovernativa. Il Parlamento è presente con una sua delegazione nell'"organo" insieme ad altre istituzioni ed organi dell'Unione, laddove ciascun capo di Stato e/o di governo dei 15 Stati membri vi è direttamente rappresentato. Un indizio di vertice, insomma, ma pur sempre un avvio forte di costituzionalizzazione.

Al momento in cui scriviamo non è possibile avanzare ipotesi sul divenire di questa intrapresa. Prudentemente, dobbiamo limitarci a qualche considerazione di principio. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non può tradursi né in una mera dichiarazione di principi né nell'ennesimo trattato internazionale sui diritti umani. Pur venendo concepita al di fuori del suo ambito naturale, quello appunto del Parlamento europeo, l'approccio che deve informarne la stesura non può non essere quello dell'atto

costituzionale, di chiara ispirazione sopranazionale e federalista. Perché così avvenga, occorre che si mobilitino partiti politici, formazioni sociali, gruppi di volontariato, centri culturali, personalità del mondo della cultura e dell'arte. Su questo potremmo anche azzardare una previsione, oltre che un auspicio. La storia del nostro tempo dimostra che sul terreno della promozione e della difesa dei diritti umani questa mobilitazione c'è già ed è in espansione, soprattutto in relazione ad eventi che sono anche molto lontani da casa nostra. Ora che di diritti umani si sta finalmente trattando nel e per il sistema dell'UE, si è aperta una nuova e interessante frontiera per il movimento popolare dei diritti umani. Ne deriverà un provvidenziale supplemento di legittimazione per l'Unione, alle prese con la gestione della moneta unica, con l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale, con la prevenzione e repressione dei conflitti esterni e della delinquenza interna, con la gestione anche militare della sicurezza.

Il presente volume è frutto di un seminario di studio dell'Associazione Universitaria di Studi Europei organizzato a Venezia nel luglio del 1998, nella sede del Master europeo in Diritti Umani e Democratizzazione, progetto maggiore dell'UE in questo campo formativo.

Giova ricordare che la filosofia AUSE si ispira a criteri di interdisciplinarietà (economia, diritto, storia, politologia) e di deciso orientamento a progettare e costruire, oltre che, naturalmente, di sano criticismo scientifico.

I saggi sono idealmente raggruppati in quattro sezioni: economia, politologia, diritto, storia, in ossequio sia alle affinità di contenuto sia ai criteri di interdisciplinarietà che caratterizzano la filosofia dell'AUSE. La preoccupazione per la (buona ed efficace) governabilità e la tensione ai valori democratici costituiscono il filo rosso che lega fra loro i diversi contributi.

MARCO MASCLA e ANTONIO PAPISCA
Università degli Studi di Padova

CARLO SECCHI
Università Bocconi di Milano

La politica economica europea nel dopo euro

1. *Introduzione*

Il Consiglio europeo straordinario del 2-3 maggio 1998 ha deciso l'elenco degli undici paesi, ammessi all'euro sin dall'inizio della terza e conclusiva fase dell'Unione economica e monetaria (UEM), a partire dal 1° gennaio 1999¹.

La sfida principale che dovranno fronteggiare gli Stati membri con l'avvento dell'UEM, è legata a come questi saranno in grado di far fronte all'aumentata concorrenza derivante dall'introduzione dell'euro. Infatti, la moneta unica garantirà maggiore trasparenza al mercato europeo, oltre che costi di transazione minori per le imprese e per i consumatori, grazie alla eliminazione del rischio di cambio. Di conseguenza, senza più la possibilità di usare lo strumento del cambio per effettuare svalutazioni competitive, l'impatto interno più avvertito sarà certamente un aumento permanente del grado di concorrenza sia per gli operatori economici che per i vari "sistemi paese". D'altro canto, nel contesto della strategia sottostante l'UEM, si tratta di un effetto desiderato e quindi bene accetto, per lo stimolo che produce ad una maggiore efficienza, e conseguentemente ad un miglioramento della competitività dell'Unione europea (UE) verso l'esterno, unitamente

¹ Cfr. C. SECCHI, *Verso l'Euro*, Marsilio Editore, Venezia 1998; C. SECCHI (a cura di), "L'Italia e l'Europa nell'imminenza dell'euro", Banca Popolare di Lecco, in *Lecco Economia*, supplemento al n. 3, 1997.

agli stimoli derivanti da uno spazio economico ad elevata stabilità (cioè, non inflazionista).

La questione principale che si pone quindi per i vari Stati membri dell'UE partecipanti all'euro è come cogliere le opportunità e parare i rischi che un contesto più concorrenziale del precedente comporta, sia tra i vari sistemi-paese che tra i sistemi locali, riuscendo nel contempo a conciliare i requisiti del rigore fiscale con una strategia di sviluppo. La corretta comprensione di tutte le sue implicazioni implica un esame accurato delle caratteristiche evolutive della politica economica a livello europeo.

2. *La politica monetaria europea, le nuove istituzioni e il ruolo delle Banche centrali nazionali*

Il Consiglio europeo del 2-3 maggio 1998 ha anche deciso la composizione del Comitato esecutivo della Banca centrale europea (BCE) che, insieme al Sistema europeo delle Banche Centrali (SEBC), costituisce l'organo di governo della politica monetaria comune.

L'obiettivo fondamentale da cui dipenderà il comportamento della BCE e del SEBC nella conduzione della politica monetaria è la stabilità dei prezzi, cioè un tasso di inflazione tra lo zero e il due per cento, il cui conseguimento, anche a livello di aspettative, consentirà di anticipare le "mosse" delle autorità monetarie europee. L'ottenimento di tale obiettivo è cruciale per garantire una crescita durevole nell'area dell'euro, e dipende in misura determinante dalla credibilità che la BCE riuscirà a guadagnarsi sui mercati.

La reputazione della BCE è dunque fondamentale per la buona riuscita dell'equazione su cui si gioca il successo dell'euro. Infatti:

- reputazione (favorita e sostenuta dalla disciplina fiscale e finanziaria che consegue al Patto di crescita e stabilità);
- stabilità della moneta a tassi di interesse bassi;
- scenario favorevole per gli investimenti, e quindi per la crescita economica ed occupazionale.

Lo scenario alternativo, in cui la BCE abbia una debole reputazione, al contrario, richiederebbe tassi di interesse alti per mantenere l'impegno nei confronti della stabilità dei prezzi. Ciò comporterebbe un effetto negativo (*crowding out*) sugli investimenti, e dunque sulla crescita e sull'occupazione. Questo genererebbe una accentuata difficoltà politica rispetto all'osservanza del Patto di crescita e di stabilità negli Stati membri, a causa delle pressioni nella direzione di una politica fiscale espansiva al fine di compensare la politica monetaria restrittiva. Chiaramente questo scenario provocherebbe una elevata instabilità nell'area dell'euro, ragione per la quale è ipotizzabile che gli Stati membri non adotteranno comportamenti che possano mettere in pericolo la credibilità della BCE, applicando al contrario in maniera rigorosa il Patto di crescita e stabilità.

Da un punto di vista istituzionale, così come previsto dai relativi Protocolli del Trattato di Maastricht, il SEBC, composto dalla BCE e dalle Banche centrali degli Stati membri (quelle dei paesi non partecipanti all'euro sono membri con uno statuto speciale), affiancherà la stessa BCE nella gestione della politica monetaria europea. Come già accennato, obiettivo principale, ma non unico, del SEBC sarà il mantenimento della stabilità dei prezzi. Tuttavia, senza mettere a rischio tale traguardo, quest'ultimo potrà portare il proprio sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione in linea con i principi dell'economia di mercato. I compiti principali del SEBC sono:

- la definizione e l'implementazione della politica monetaria comune;
- l'effettuazione di operazioni sul mercato internazionale dei cambi;
- la gestione e la custodia della riserve ufficiali in valuta degli Stati membri;
- la promozione di un sistema di pagamenti trasparente ed efficiente (sistema TARGET).

Inoltre, il SEBC contribuisce alla definizione delle politiche adottate dai singoli Stati membri relativamente alla supervisione prudenziale degli istituti di credito ed alla stabilità generale del sistema finanziario. Infine, esso ha un ruolo consultivo presso la

Commissione europea e le autorità nazionali per tutte le questioni legate alle proprie sfere di competenza, questioni relativamente alle quali è altresì incaricato di fornire i dati statistici rilevanti.

Gli organi di gestione del SEBC sono il Consiglio, il Comitato esecutivo della BCE ed il Consiglio generale.

Il Consiglio del SEBC comprende i sei membri del Comitato esecutivo della BCE e gli attualmente undici governatori delle Banche centrali nazionali degli Stati membri partecipanti all'UEM. Principale compito del Consiglio è la messa a punto della politica monetaria dell'Unione tramite la fissazione di obiettivi di politica monetaria intermedi, il livello dei tassi di interesse e l'ammontare delle riserve. Il Consiglio fissa inoltre le linee guida per l'implementazione di detta politica, affidata alla BCE. Il Consiglio decide a maggioranza, secondo il principio "una testa un voto".

Il Comitato esecutivo della BCE, noto come Direttorio, comprende il presidente, il vicepresidente e quattro membri, nominati dal Consiglio europeo dopo aver ottenuto il parere favorevole del Parlamento europeo. Tale Comitato ha l'incarico della messa in pratica della politica monetaria comune, anche attraverso istruzioni operative impartite alle Banche centrali nazionali. Dati i poteri di cui gode, la nomina del Direttorio è della massima importanza per il problema della *accountability* della BCE, in quanto riguarda sia esigenze di controllo democratico e di trasparenza, che quelle relative al rafforzamento della reputazione e della credibilità della stessa Banca centrale. Le audizioni dei candidati al Direttorio davanti alla Commissione economica e monetaria del Parlamento europeo e la successiva approvazione da parte dell'Assemblea plenaria dei candidati proposti sono un segnale positivo in tale senso.

Infine, il Consiglio generale del SEBC comprende sia il presidente, il vicepresidente e il Direttorio della BCE, che i governatori delle Banche centrali di tutti gli Stati membri (sia partecipanti che non partecipanti all'UEM). Il Consiglio generale è responsabile delle funzioni che la BCE ha ereditato dall'Istituto monetario europeo (IME), ossia la messa a punto definitiva della terza fase dell'UEM, la definizione delle regole necessarie alla armonizzazione delle metodologie di contabilizzazione e *reporting* delle Banche

centrali nazionali, la preparazione dei rapporti trimestrali e annuali della Banca centrale europea e l'espletamento della funzione consultiva di cui è incaricato il SEBC.

Per eseguire i suoi compiti legati alla messa in opera della politica monetaria dell'Unione, il SEBC si avvarrà dei classici strumenti della politica monetaria a disposizione dei banchieri centrali, quali le operazioni di mercato aperto e l'imposizione agli istituti di credito europei di un ammontare minimo di riserve. L'unica differenza è che queste operazioni potranno essere intraprese dalla BCE oppure dalle singole Banche centrali nazionali, esclusivamente dietro specifica disposizione della stessa Banca centrale europea.

3. Il ruolo internazionale dell'euro

Infine, il Consiglio europeo ha stabilito i tassi di cambio bilaterali definitivi ed irrevocabili per le valute che confluiranno nell'euro. In merito a tale decisione, è oggettivamente difficile stabilire se sia meglio un cambio leggermente sottovalutato (che può stimolare, almeno nel breve periodo, le esportazioni) rispetto ad uno leggermente sopravvalutato (che rende più convenienti le importazioni e contribuisce al controllo dell'inflazione), fermo restando che i tassi di cambio fissati dovranno in primo luogo essere giudicati positivamente dai mercati, per non dar luogo a fenomeni speculativi.

Ancora più complessa è la questione del tasso di cambio internazionale che l'euro avrà rispetto al dollaro, allo yen e alle principali valute non partecipanti all'UEM. Ovviamente, esso sarà stabilito dai mercati, anche se ogni dichiarazione ufficiale sottolinea che l'euro deve essere una moneta "forte", bene accettata quindi dagli operatori privati e importante strumento di riserva per i vari paesi terzi, e conseguentemente con tassi di interesse bassi. In effetti, questa è la situazione più desiderabile, per lo stimolo che può derivarne per gli investimenti, l'occupazione e più in generale per l'economia europea, sia a livello privato che delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, un euro forte e credibile se sarà, come

accennato, utilizzato anche come riserva valutaria presso paesi terzi, comporterà dei vantaggi per l'area economica di riferimento (cioè l'UE), noti come "effetto di signoraggio" e di cui attualmente gode ampiamente il dollaro².

Il cambio esterno dell'euro dipenderà dai fondamentali dell'economia europea e dalla convergenza conseguita dagli Stati membri partecipanti, oltre che dalla autorevolezza degli organi preposti alla politica monetaria comune e dalla reputazione che sapranno acquisire. Tuttavia, in parte dipenderà anche dai comportamenti di politica economica non-monetaria (il rigore fiscale codificato dal Trattato di Maastricht) e da talune decisioni operative, come ad esempio quella relativa alle riserve in dollari in eccesso una volta che si sarà passati dalle Banche centrali nazionali alla BCE. Infatti, se queste venissero smobilitate troppo in fretta (come taluni propongono di fare per acquisire risorse per programmi straordinari), ciò non potrà che indebolire eccessivamente il dollaro rispetto all'euro, con effetti negativi sul commercio estero dell'UE. Quindi, oltre a saper cogliere gli effetti sulla competitività del "sistema Europa" che l'euro stimolerà, occorrerà cercare di non incidere sulla *exchange-rate competitiveness* attraverso misure, sia di carattere generale che specifiche, che la possano influenzare negativamente.

4. *Nuove rigidità ed esigenze di flessibilità: la questione degli shock asimmetrici*

La creazione della moneta unica comporta per definizione la scomparsa del tasso di cambio quale strumento di aggiustamento all'interno dell'area di riferimento. Secondo vari osservatori, questo fatto, in un'area giudicata come eccessivamente eterogenea, dovrebbe indurre ad una attenta riflessione circa la questione degli shock asimmetrici come possibile rischio di instabilità dell'area monetaria comune. In un'Unione in cui la politica moneta-

² Cfr. C.F. BERGSTEN, "The Dollar and the Euro", in *Foreign Affairs*, volume 76, n. 4, 1997.

ria diviene unica, indipendente e sovra-nazionale e in cui le politiche fiscali nazionali sono vincolate dalla disciplina di bilancio imposta dal Patto di crescita e stabilità, non sembra esserci un margine di manovra sufficiente da parte degli Stati membri per fronteggiare eventuali shock asimmetrici che dovessero colpire il ciclo economico.

Rispetto al sentire comune, il problema presenta almeno due aspetti rilevanti:

1. occorre innanzitutto valutare la reale possibilità per le economie europee di essere colpite da shock asimmetrici. Storicamente, infatti, gli shock asimmetrici che hanno colpito i paesi dell'UE sono di tipo endogeno, ossia derivanti da una risposta asimmetrica nelle politiche economiche dei diversi paesi a problemi comuni. Chiaramente, questa eventualità sarà resa sempre meno probabile dallo stretto coordinamento delle politiche economiche nell'ambito dell'*Euro Council*, di cui ci si occuperà più avanti, istituito anche per dare risposta a questo tipo di problemi;
2. in secondo luogo, le strategie di risposta ad eventuali shock asimmetrici sono differenti al variare del tipo di shock che colpisce il ciclo economico (di domanda, di offerta, endogeno o esogeno). In generale, occorrerebbe concentrarsi su tre diverse strategie, che oltre che costituire una risposta al problema degli shock asimmetrici, possono considerarsi anche alla stregua di opportunità da cogliere per riformare il funzionamento delle economie europee ed adeguarlo al nuovo contesto competitivo globale.

Flessibilità dei mercati: occorre aumentare il grado di flessibilità dei mercati (*in primis* del mercato del lavoro, ma non solo), eliminando le rigidità ed i vincoli al libero gioco delle forze della concorrenza messe in moto dal processo di introduzione della moneta unica, ed introducendo un sistema di regole più "sottile" e più efficiente. Questa strategia è cruciale al fine di prevenire gli effetti negativi derivanti dall'eventuale insorgere di shock asimmetrici esogeni.

Coordinamento delle politiche economiche: oltre all'esigenza di garantire flessibilità ai mercati al fine di evitare l'insorgere di

shock esogeni, occorre tenere conto della possibilità che si generino shock endogeni al sistema stesso, in cui l'asimmetria nasce proprio dalle diverse, spesso erranee, risposte di politica economica messe in atto dagli Stati membri a fronte di un problema comune (ad esempio, le diverse risposte date da Italia e Gran Bretagna alla crisi petrolifera degli anni Settanta, che hanno creato inflazione in un caso, disoccupazione nell'altro, generando una asimmetria di fondo difficile da correggere con una politica monetaria comune). Il cosiddetto *Euro Council* e il rafforzamento del coordinamento tra le politiche economiche recentemente evocato dagli Stati membri dovrebbero evitare in futuro l'insorgere di questo tipo di shock.

Ruolo del bilancio federale: in prospettiva, la moneta unica agisce comunque su di un'area in cui persistono squilibri regionali relativamente elevati. Di conseguenza, occorre comunque prevedere la possibilità di creare un margine di manovra della spesa pubblica tale da poter correggere possibili squilibri nel ciclo economico derivanti da shock di offerta a livello locale. Il problema potrebbe essere risolto aumentando la dimensione del budget comunitario, attualmente vincolato alla soglia dell'1,27 per cento del PIL dell'Unione, oppure creando margini di disponibilità di bilancio a livello nazionale e coordinandoli strettamente tra di loro.

La questione del bilancio comune e quale sia l'esigenza politica da cui origina la necessità di tali meccanismi di intervento, e come creare detto meccanismo in un contesto economico in cui vige la centralizzazione della politica monetaria e la politica fiscale è vincolata dal Patto di crescita e stabilità, sono temi trattati nei prossimi paragrafi.

5. *Il governo non-monetario dell'economia*

La realizzazione dell'UEM porrà, come si è detto, anche la questione di migliorare nettamente il sistema di *governance* economica nell'UE. Infatti, ad una politica monetaria pienamente comunitarizzata, non potrà corrispondere l'attuale frammentazione che

registra il governo non-monetario dell'economia, con politiche orizzontali (come quella di concorrenza) o settoriali (come quella agricola) comuni, mentre altre sono affidate agli Stati membri. Su tutte, l'assetto attuale della politica fiscale appare particolarmente preoccupante, nonostante il Patto di crescita e stabilità relativo alla politica di bilancio. Un migliore equilibrio tra politica monetaria comune e governo non-monetario dell'economia è indispensabile, anche al fine di garantire il buon funzionamento dell'euro e preservarlo dal rischio di insorgenza di shock asimmetrici endogeni al sistema.

La soluzione istituzionale non è anticipabile, in quanto non esistono precedenti storici in materia. Tuttavia, l'esigenza è sempre più avvertita, come dimostra la decisione del Consiglio europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997) di costituire il cosiddetto *Euro Council*, applicando così il principio di flessibilità codificato dal Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997). Nel caso specifico, l'*Euro Council*, primo nucleo di un futuro sistema di *governance* economica, è inteso come uno strumento di stretto coordinamento nell'ambito dell'Ecofin per i paesi che adotteranno l'euro e quindi avranno, tramite la BCE, una politica monetaria comune, la cui indipendenza, che non è assolutamente in discussione, non può certo beneficiare di una situazione di squilibrio e quasi di isolamento rispetto al sistema di *governance* economica nell'UE. D'altro canto, il Consiglio europeo di Lussemburgo nel dare approvazione all'*Euro Council* ha testualmente sottolineato che "il passaggio a una moneta unica richiederà un rafforzamento della sorveglianza comunitaria e del coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri che partecipano all'area dell'euro".

6. *I primi provvedimenti di coordinamento in materia tributaria e l'evoluzione futura dei sistemi di tassazione in Europa*

I progressi registrati negli ultimi mesi nel coordinamento delle politiche tributarie, un ambito di cui gli Stati membri sono sempre stati molto gelosi, sono stati molto rilevanti. Il problema di fondo riguarda una migliore definizione dei confini tra comuni-

tarizzazione e sussidiarietà (cioè comportamenti in larga misura autonomi da parte degli Stati membri), in quanto, se un certo grado di concorrenza tra "sistemi paese" è certamente positivo per migliorare l'efficienza e la competitività europea, esso non può spingersi oltre il limite in cui i danni superano i vantaggi. In campo tributario, gli eccessi della concorrenza fiscale hanno prodotto effetti negativi dal punto di vista del buon funzionamento del mercato interno, sull'andamento del gettito fiscale e sull'occupazione, per lo spostamento del carico tributario dai fattori più mobili (come il capitale) su quelli meno mobili (come il lavoro)³.

La presa d'atto e la condivisione di tali situazioni indesiderabili ha spianato la strada ad alcune prime fondamentali misure di coordinamento tra gli Stati membri in materia di tassazione, tra cui l'adozione di un codice di condotta per evitare discriminazioni nella tassazione delle attività di impresa tra gli Stati membri, una proposta di direttiva per la armonizzazione della tassazione dei redditi da risparmio dei cittadini dell'UE non residenti in uno Stato membro e la proposta di direttiva per eliminare la doppia tassazione di interessi e *royalties* tra società collegate operanti nel mercato unico⁴.

Se da un lato risulta dunque evidente come ci sia un chiaro bisogno di coordinamento o armonizzazione nell'evoluzione dei sistemi fiscali nazionali, soprattutto in quelle aree in cui la concorrenza fiscale dannosa può produrre effetti particolarmente perversi, è tuttavia ugualmente importante auspicare un livello di concorrenza fiscale "benefico", per stimolare un miglioramento nei livelli generali di competitività nel sistema europeo.

Infatti, un livello eccessivo di tassazione colpisce negativamente la posizione competitiva delle imprese europee che ormai

³ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La politica tributaria nell'Unione europea. Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari*, Bruxelles, 22 ottobre 1996, COM(96) 546 def. e *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, Bruxelles, 1 ottobre 1997, COM(97) 495 def.

⁴ Cfr. "Conclusioni del Consiglio Ecofin del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale" in *Gazzetta Ufficiale della Comunità europea*, C. 002, 6 gennaio 1998, pp. 1-6.

si trovano ad operare in un contesto globale, pregiudicando gli obiettivi di crescita economica, creazione di vera e durevole occupazione e la messa in opera di un sistema di "stato sociale" solido e sostenibile. Di conseguenza, è necessaria una riduzione del livello di tassazione dei redditi di impresa ed una riduzione degli oneri non salariali a carico del lavoro, al fine di non svantaggiare le imprese europee nei confronti degli altri competitori internazionali.

Ne consegue che la risposta al problema della definizione dei confini tra comunitarizzazione e sussidiarietà in campo tributario va conciliata con i vincoli imposti dalla moneta unica e dalla globalizzazione, che implicano una accresciuta e "benefica" concorrenza fiscale tra i sistemi nazionali. Questi effetti combinati rendono possibile (ed auspicabile) prevedere una convergenza dei sistemi tributari nazionali su un livello comune di pressione fiscale, più basso di quello attuale, determinato solo in parte dall'azione politica, ed in larga misura deciso dai vincoli imposti dalla competizione globale.

Per quel che riguarda la competenza comunitaria nell'evoluzione dei sistemi fiscali nazionali, le aree di intervento dovrebbero essere limitate a quelle in cui l'armonizzazione ed il coordinamento producono chiari vantaggi, lasciando il resto al gioco della concorrenza fiscale "benefica", capace di generare una diminuzione dei livelli di pressione fiscale. Inoltre, occorrerebbe stabilire, ove necessario, livelli minimi di pressione fiscale al fine di evitare eccessi nella erosione fiscale ed altre simili distorsioni, tenendo ben presente il *trade-off* esistente tra competitività esterna e livelli di tassazione interni.

Infine, nell'ambito delle soluzioni europee, è ugualmente necessario coordinare approcci comuni con i paesi terzi. Ciò nasce dall'esigenza di contrastare la concorrenza fiscale "esterna" all'Unione senza essere costretti ad usare misure difensive per flussi economici ad alta mobilità, in particolar modo il capitale, in quanto approcci internazionali coordinati sono molto più praticabili rispetto a misure fiscali (come la cosiddetta *Tobin tax*) di improbabile efficacia.

7. *Il piano per il completamento del mercato interno*

Da quanto sopra esposto risulta chiaro come mercato unico⁵ e moneta unica sono i pilastri della strategia di rilancio delle prospettive economiche europee di fronte alle sfide competitive poste dalla globalizzazione dell'economia mondiale. Anche se permangono resistenze e comportamenti opportunistici da parte degli Stati membri, questa strategia è l'unica percorribile per conseguire vantaggi duraturi in termini di benessere economico, occupazione e sostenibilità delle politiche sociali e richiede quindi determinazione e spirito costruttivo, prima che i nodi tuttora aperti divengano inestricabili.

A fine aprile 1997 la Commissione europea ha presentato una proposta di "piano d'azione" poi approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam⁶. Il documento si basa su una strategia che riguarda quattro ambiti di intervento con l'elencazione delle misure specifiche previste per ognuno di essi e con una chiara preferenza per le azioni di tipo non regolamentatorio.

Tra i principali obiettivi perseguiti, in primo luogo vi è quello di aumentare l'efficacia del quadro legislativo esistente, attraverso la semplificazione della legislazione nazionale e comunitaria e il rafforzamento della sua applicazione. In particolare, dovranno essere recuperati al più presto i già citati ritardi nel settore doganale, dei servizi finanziari e delle assicurazioni, oltre che per gli appalti pubblici (che rappresentano l'11,5 per cento del PIL dell'UE e dove oltre il 10 per cento della legislazione non è applicata in modo corretto).

In secondo luogo, occorre rimediare alle distorsioni che tuttora sussistono. Ciò riguarda in particolare tutto il settore dell'imposizione fiscale, dove i progressi verso l'armonizzazione, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà e di una certa flessibilità, per i motivi precedentemente analizzati, si stanno rivelando difficili da

⁵ Per una valutazione degli effetti prodotti dal mercato unico, cfr. M. MONTI, *The Single Market and Tomorrow's Europe*, Kogan Page, Londra, 1996, introduzione.

⁶ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Progetto di piano d'azione per il mercato unico*, Bruxelles, 6 maggio 1997, COM(97) 184 def.

realizzare. Per quanto riguarda in modo specifico l'IVA, viene proposto di passare al regime definitivo, basato sul principio della tassazione nel paese di origine. Inoltre, vengono previste diverse misure di armonizzazione fiscale, anche per ovviare in parte ai problemi posti dalla concorrenza fiscale, come argomentato sopra.

In terzo luogo, viene proposto di ovviare agli ostacoli settoriali che impediscono la creazione effettiva di un mercato unico. Ciò riguarda in particolare l'approvazione dello statuto della società europea e l'adozione di una serie di misure nell'ambito dei servizi (telecomunicazioni, energia, fondi pensionistici e altri ancora).

Infine, il "piano d'azione" della Commissione europea si propone di accentuare i vantaggi del mercato unico per i cittadini europei, rafforzando in particolare le garanzie offerte ai consumatori e sopprimendo i controlli alle frontiere intra-comunitarie.

Un aspetto particolarmente interessante delle proposte della Commissione sta nel fatto che i progressi di ogni Stato membro nella attuazione del "piano d'azione" saranno regolarmente pubblicati dalla Commissione europea sotto forma di una "Tabella di illustrazione del mercato unico" e saranno esaminati in ogni sessione del Consiglio europeo (cioè, i vertici alla fine di ogni semestre) e del Consiglio dei ministri per il mercato interno, che potrà eventualmente prendere dei provvedimenti in materia. Tale tabella, nota come *Single Market Scoreboard*, è costituita da indicatori di convergenza verso il mercato unico ed è stata presentata in autunno del 1997 al Consiglio del mercato interno.

Anche le misure volte ad un migliore funzionamento del mercato interno rappresentano quindi uno stimolo molto importante all'aumento del grado di concorrenza all'interno dell'Unione.

8. *I nuovi sviluppi della politica di concorrenza*

Il mercato unico non avrebbe molto senso se fosse lecito limitare mediante cartelli e accordi restrittivi la concorrenza tra le imprese di diversi Stati membri, negando inevitabilmente al consumatore la totalità dei benefici di un mercato sano e competitivo, generalmente rappresentati da una più ampia scelta di beni e

servizi disponibili al prezzo più basso possibile. Storicamente, sin dal varo del Trattato di Roma nel 1957, la Commissione dispone di poteri molto estesi di indagine su eventuali violazioni delle norme di concorrenza e, dal 1989, è anche autorizzata ad esaminare e vietare le operazioni di concentrazione di portata comunitaria.

L'introduzione della moneta unica ha ulteriormente rinforzato l'esigenza di vigilare affinché il libero gioco delle forze di mercato possa esercitare quei benefici effetti che tutti si attendono dall'euro. Di conseguenza, è aumentata notevolmente la pressione che la Commissione esercita sugli Stati membri affinché rispettino le regole fissate nei Trattati. In particolare, rispetto al passato sembrano esserci, in aggiunta a quelle tradizionali, almeno due aree in cui le autorità nazionali saranno costrette ad un maggiore rispetto delle regole.

Attualmente è al vaglio della Commissione una integrazione tra le aree di intervento relative al coordinamento fiscale nell'UE, al fine di limitare la concorrenza fiscale dannosa, e il campo degli aiuti di Stato (considerabili come imposte negative), che fino al giorno d'oggi hanno beneficiato di una serie di eccezioni previste dall'art. 92 del Trattato, che definisce i cosiddetti "aiuti compatibili" con il mercato unico.

Inoltre, anche le sovvenzioni statali volte a garantire finalità di sviluppo regionale sono state recentemente poste al vaglio della Commissione⁷, che spesso è intervenuta per bloccare sovvenzioni giudicate eccessivamente "generose" nei confronti degli enti beneficiari.

Chiaramente, ogni futuro programma nazionale di aiuti ed incentivi fiscali e finanziari per le aree depresse dovrà tenere conto di questa nuova esigenza di maggior rispetto per le regole della concorrenza espresse a livello europeo.

⁷ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Communication on the Links between Regional and Competition Policy*, Bruxelles, 17 marzo 1998, COM(98) 673 def.

9. *L'Agenda 2000: allargamento, squilibri regionali, riforma dei Fondi strutturali, riforma della PAC*

Sul piano interno, l'Unione sarà impegnata a realizzare pienamente il disegno dell'UEM, con l'introduzione della moneta unica e la definitiva realizzazione del mercato unico, in coerenza con il disposto del primo comma dell'art. B del Trattato di Maastricht. Sul piano esterno, l'impegno principale riguarderà i negoziati per l'allargamento a Cipro e ai paesi dell'Europa centro-orientale che da tempo hanno fatto richiesta di adesione.

A tale proposito la Commissione ha presentato nel luglio del 1997 la cosiddetta *Agenda 2000*⁸, cioè le linee guida per l'attività futura dell'UE, dopo l'accordo del vertice di Amsterdam sulla revisione del Trattato di Maastricht a conclusione della Conferenza inter-governativa. *L'Agenda 2000* effettua una valutazione dei paesi candidati ad entrare nell'UE in un prossimo futuro, basandosi su criteri politici ed economici ed analizzando, attraverso studi di impatto, i principali problemi sulla via dell'ampliamento. Parallelamente alla dimensione esterna, *l'Agenda 2000* svolge alcune considerazioni relative al futuro delle politiche interne dell'Unione. In particolare, anche a seguito delle prospettive di allargamento, occorrerà trovare soluzione ad alcuni cruciali problemi interni come la riforma della politica agricola comune (PAC) e quella dei Fondi strutturali per le regioni arretrate dell'UE, entrambe necessarie non solo a fronte delle caratteristiche dei futuri Stati membri, ma anche alla luce del fatto che nel 1999 scade l'accordo relativo alle prospettive finanziarie del bilancio comunitario.

L'Agenda 2000 riguarda quindi in modo particolare l'evoluzione delle politiche dell'UE, le questioni relative all'allargamento, il futuro della politica di coesione attuata attraverso i trasferimenti resi possibili dai Fondi strutturali, oltre che la riforma della PAC (che tuttora assorbe circa la metà delle risorse del bilancio comunitario). L'avvio a soluzione di questi problemi sta stimolando un dibattito ampio tra Commissione, Parlamento e Consiglio.

⁸ Il documento noto come *Agenda 2000* e le analisi relative ai paesi candidati all'adesione sono stati pubblicati nel corso del 1997 come supplementi al Bollettino dell'Unione europea.

A tale proposito, taluni Stati membri, ed in particolare l'Italia, rischiano di essere seriamente penalizzati da queste riforme, anche a causa dell'interesse marginale e della superficialità con cui i lavori preparatori dell'*Agenda 2000* sono stati seguiti al livello governativo nazionale.

In particolare, per ciò che concerne la questione degli squilibri regionali nell'UE, il 6 novembre 1996 la Commissione ha presentato il primo rapporto triennale sulla politica di coesione dell'Unione⁹. Il documento analizza gli scarti tra i livelli di vita e le possibilità di sviluppo economico degli Stati membri, delle regioni e dei gruppi sociali. Nel corso di questi ultimi anni, le 25 regioni più ricche dell'UE hanno consolidato la loro situazione passando dal 140 al 142 per cento della media dell'UE, mentre le 25 regioni meno ricche hanno visto il loro reddito pro capite passare dal 53 al 55 per cento della media comunitaria. Le disparità in termini di disoccupazione, poi sono andate aumentando; le 25 regioni più ricche hanno registrato un calo (dal 4,8 al 4,6 per cento) mentre le 25 più povere un sensibile aumento (dal 17,2 al 22,4 per cento).

Le regioni più svantaggiate devono riuscire a crescere proporzionalmente più di quanto crescano le regioni più ricche. Questa è la sfida e l'obiettivo più importante della politica di coesione, volto ad un riequilibrio della ricchezza e dello sviluppo nei vari territori dell'UE. Se tale sfida non verrà vinta, l'essenza stessa del progetto di Unione europea, ossia uno sviluppo armonioso ed equilibrato ed una crescita sostenibile, verrà messa in discussione, in quanto sarà pregiudicato anche lo strumento principale per ottenerla, ossia l'UEM, che non può funzionare in un'area in cui permangono elevati squilibri regionali.

10. *L'UEM, le riforme istituzionali e la nuova domanda di sussidiarietà*

La consapevolezza dell'esigenza di rafforzare il governo non-monetario dell'economia può produrre quelle riforme istituzionali

⁹ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Rapporto sulla politica di coesione nell'Unione europea*, Bruxelles, 6 novembre 1996, COM(96) 542 def.

e quelle decisioni normative grazie a cui l'introduzione dell'euro stimolerà anche la costituzione di un vero e proprio governo economico europeo, premessa all'unione politica vera e propria. In effetti, è possibile affermare che in occasione dell'accordo politico sul Trattato di Amsterdam (Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997) i tempi non erano ancora maturi per una piena presa di coscienza circa il tipo di riforme istituzionali più opportune, a seguito non solo del prossimo allargamento con il conseguente aumento nel numero degli Stati membri, ma soprattutto quale conseguenza dell'UEM. Sarà proprio la messa a fuoco di un assetto più efficace per il governo dell'economia europea che stimolerà inevitabilmente la riforma delle istituzioni europee più adeguata a far fronte alla nuova realtà dell'UE.

Emblematico è il dibattito che si è acceso successivamente al vertice di Bruxelles che ha dato l'avvio ufficiale all'euro. Il primo vertice della "nuova" Unione (2-3 maggio 1998) si svolgeva secondo vecchie modalità inter-governative e con criteri compromissori che erano e sono assai lontani dalle esigenze di trasparenza, rappresentatività democratica ed efficienza del processo decisionale che l'UEM richiede. Le recenti proposte o provocazioni che hanno ravvivato il dibattito sulle riforme istituzionali dell'Unione, come quella di Jacques Delors circa la nomina del futuro presidente della Commissione, testimoniano la necessità di tali riforme.

Inoltre, il rinnovo delle prospettive finanziarie dell'Unione per il prossimo quinquennio previsto per la fine del 1999 ha già innescato un dibattito sulla dimensione del bilancio comunitario, e sul contributo dei singoli Stati membri allo stesso. Le linee di tendenza sembrano essere due, diametralmente opposte, ossia coloro che vogliono aumentare la dimensione del budget dell'Unione oltre la soglia dell'1,27 per cento del PIL comunitario, per far fronte ai problemi dati dagli squilibri regionali e dall'allargamento in un contesto di moneta unica, e coloro che invece vogliono ridurre il proprio contributo netto, giudicato eccessivo, al bilancio dell'UE.

Una soluzione istituzionale potrebbe essere quella di prevedere, nell'ottica di un potenziamento dell'intervento comunitario, in aggiunta alle risorse attuali, anche un decentramento amministra-

tivo del budget stesso, con margini di disponibilità di bilancio che resterebbero dunque nazionali, ma strettamente coordinati tra loro al fine di andare comunque nella direzione di una politica economica comune per l'intera Unione. Anche in questo caso, le soluzioni istituzionali non hanno precedenti cui ispirarsi, data la assoluta originalità, anche sul piano storico, dell'UEM. Il problema del rafforzamento della dimensione comune della politica fiscale, disciplinato a livello di saldi di bilancio dal Patto di crescita e di stabilità, dovrà trovare delle soluzioni originali più nella direzione del coordinamento di decisioni decentrate che in quella dell'accentramento, come visto più sopra per la politica tributaria, cioè le entrate pubbliche. Anche per la spesa pubblica, quindi, potrebbero essere trovate delle soluzioni ispirate ad un medesimo approccio. Tuttavia, occorre sottolineare che il ruolo redistributivo di risorse tra gli Stati membri (per migliorare la coesione ed attenuare gli squilibri regionali nell'UE) rimarrebbe necessariamente relegato al bilancio comune, e di conseguenza non potrebbe subire un potenziamento, a meno che sia possibile (come ora sembra poco probabile) aumentare la dimensione dell'intervento comunitario gestito direttamente dalle istituzioni europee.

Inoltre, nel contesto del dopo euro, il problema della sussidiarietà si presenta sotto una luce per molti aspetti completamente nuova, di cui i decisori politici dovranno in futuro tenere conto. Due sembrano essere gli aspetti di base della questione:

1. l'accresciuta concorrenza tra sistemi locali stimolata dall'euro comporta un aumento della domanda di sussidiarietà da parte dei cittadini e degli operatori economici, nella misura in cui questi ultimi vorranno avere un maggiore controllo sulle risorse locali per meglio rispondere alle sfide della moneta unica;
2. l'introduzione dell'euro e la centralizzazione della politica monetaria comporta invece la perdita di controllo su alcuni fondamentali strumenti di politica economica nazionale e l'allontanamento dei processi di *decision making* dal livello locale, dunque una seppur involontaria e inevitabile riduzione "istituzionale" dell'offerta di sussidiarietà che consegue agli sviluppi europei, e che riguarda in particolare il ruolo degli Stati.

In conseguenza di questi due aspetti, è destinata ad aumentare l'offerta "politica" di sussidiarietà attraverso riforme nazionali che implicino aumentate responsabilità e competenze per gli enti locali, sia come risposta a queste esigenze, sia come strumento attraverso il quale guadagnare quei margini di flessibilità che una politica monetaria comune e politiche fiscali vincolate dalla disciplina di bilancio del Patto di crescita e stabilità sembrano avere eliminato.

Il risultato, inevitabilmente, sarà, oltre al rafforzamento di un sistema di *governance* europeo, un ulteriore svuotamento del ruolo degli Stati a fronte di una valorizzazione dei livelli di governo più vicini ai cittadini.

11. *Il problema del lavoro e la lotta alla disoccupazione*

Per quel che riguarda l'altra grossa questione di politica economica attualmente in corso di discussione nell'ambito dell'UE, ossia la lotta alla disoccupazione, i capi di Stato e di governo si sono riuniti in Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997 per un Consiglio europeo interamente dedicato al tema del lavoro. Durante il vertice, il Consiglio ha deciso che quanto inserito nel nuovo titolo del Trattato di Amsterdam sull'occupazione sarà immediatamente posto in essere, permettendo l'applicazione anticipata, già nel corso di quest'anno, delle disposizioni relative al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri in tema di occupazione. Inoltre, particolare enfasi è stata data alla messa in opera di programmi specifici per la formazione e il reinserimento dei disoccupati, grazie anche alla predisposizione di risorse finanziarie a ciò dedicate da parte della Banca europea degli investimenti (BEI).

Chiaramente, al di là delle misure specifiche decise, il problema della disoccupazione è intimamente legato al livello di competitività generale dell'UE nella moderna economia globalizzata, in cui il successo, sia sui mercati europei che mondiali, dipende da fattori diversi dal prezzo. La *non-price competition* (qualità, affidabilità, tecnologia, servizi al cliente, etc.) è a tutti gli effetti la pa-

rola d'ordine per qualunque tipo di impresa, assieme ad uno sforzo costante di controllo dei costi e di recupero di efficienza. Per avere successo, e dunque essere in grado di generare crescita e occupazione, le imprese non solo devono risolvere al proprio interno questi problemi, ma devono poter agire in un contesto di economie esterne (capitale umano, infrastrutture, servizi, fisco e burocrazia) favorevoli al loro sviluppo, alla loro competitività, ed in ultima analisi idonee a generare posti di lavoro durevoli.

È chiaro allora che bisogna privilegiare politiche che favoriscono crescita e occupazione dal lato dell'offerta, gestite in maniera autonoma a livello nazionale (i cosiddetti "piani per l'occupazione" presentati dagli Stati membri) piuttosto che concentrarsi su politiche macroeconomiche più o meno espansive cui affidare la creazione di nuovi posti di lavoro. L'esempio italiano, in cui una sola politica economica sia monetaria che fiscale a livello nazionale non ha potuto porre rimedio alle enormi disparità tra Nord e Sud per quanto riguarda i livelli di sviluppo e di occupazione, testimonia la validità di questa critica.

In tale contesto, particolare attenzione deve essere data alla creazione di un ambiente favorevole alla nascita ed allo sviluppo delle piccole e medie imprese, che non solo rappresentano un fattore fondamentale per promuovere un'economia di mercato dinamica e ben funzionante (democrazia economica), ma hanno altresì dimostrato negli anni recenti di essere le uniche in grado di creare occupazione, a fronte della riduzione di occupati attuata dalle imprese medio-grandi. A tale proposito, anche le istituzioni europee stanno dando un'attenzione crescente alle tematiche di interesse per le piccole e medie imprese, che sono in particolare relative alle norme fiscali, ai rapporti con la pubblica amministrazione, alla regolamentazione del mercato del lavoro e al problema dei finanziamenti e delle relative garanzie. Tuttavia, rispetto alle molte analisi e proposte sin qui avanzate, pochi sembrano essere i passi concreti compiuti, soprattutto alla luce dell'enorme potenziale di crescita economica ed occupazionale che resta così ampiamente represso.

12. Le implicazioni nazionali della nuova governance europea

Da quanto sopra esposto, sembra evidente che gli imminenti futuri sviluppi dell'UE genereranno in tutti i sistemi nazionali un duplice *trade off*, ossia l'esigenza di continuare a garantire un minimo margine operativo per le politiche economiche nazionali, al fine di avere la possibilità di interventi anticiclici al livello economico locale, a fronte di:

1. una politica monetaria centralizzata e improntata alla stabilità dei prezzi, e una disciplina di bilancio imposta dal Patto di crescita e stabilità;
2. l'esigenza di preservare la competitività nazionale e locale a fronte della aumentata concorrenza nel mercato interno.

La prima questione implica l'impossibilità di finanziare gli interventi di spesa per la politica economica attraverso l'indebitamento, mentre il secondo tema implica che tale margine operativo non può neanche essere creato attraverso un eccessivo aumento della pressione fiscale, per non mettere a rischio la competitività dei sistemi nazionali e locali nei confronti della concorrenza degli altri sistemi europei.

Per uscire da questa situazione di apparente *impasse*, occorre allora impostare una politica economica basata sui seguenti elementi:

- a) occorre operare politiche di consolidamento e ristrutturazione della spesa corrente, al fine di ridurla e di aumentarne l'efficienza;
- b) dal punto di vista delle imprese private, occorre puntare ad una progressiva riduzione della pressione fiscale per stimolare gli investimenti;
- c) dal punto di vista statale, occorre mettere in moto politiche dell'offerta in grado di generare economie esterne che stimolino lo sviluppo economico.

Questa ricetta di politica economica, oltre ad essere verosimilmente l'unica compatibile con i vincoli che verranno progressivamente imposti ai sistemi economici nazionali dalla partecipazione alla moneta unica, è in grado di generare un ciclo virtuoso di crescita, e dunque di creazione di occupazione, attraverso lo stimolo dato agli investimenti privati ed alla competitività delle imprese.

In particolare, la messa a punto di politiche dal lato dell'offerta che generino economie esterne favorevoli allo sviluppo delle imprese risulta cruciale per la preservazione e il miglioramento della competitività a livello europeo. Oltre alla predisposizione di un quadro regolamentare che privilegi la semplificazione e la celerità evitando ogni appesantimento burocratico, occorre in particolare sottolineare l'importanza dei seguenti elementi:

- 1) *infrastrutture*: il Libro bianco di Jacques Delors¹⁰ indicava lo sviluppo infrastrutturale come una delle vie per raggiungere obiettivi di crescita, competitività e occupazione. Migliori infrastrutture implicano non solo minori costi operativi per le imprese, ma anche maggiori possibilità di scambio di informazioni per avvantaggiare l'imitazione di modelli di successo e uno stimolo alla concorrenza ed alla efficienza. Tuttavia, il processo di risanamento finanziario in vista della creazione dell'euro ha portato molti Stati membri a ritardare la realizzazione dei "progetti prioritari" identificati per lo sviluppo infrastrutturale dell'Unione. Una soluzione a questo problema passa attraverso la mobilitazione di forme innovative di gestione e finanziamento, in cui la componente pubblica viene affiancata da quella privata (*project financing*);
- 2) *Ricerca e Sviluppo - Tecnologia*: occorre prendere atto del fatto che i vantaggi competitivi del sistema-Europa si sono progressivamente spostati da settori "tradizionali" (tessile, metallurgia) a settori ad alto valore aggiunto (informatica, telecomunicazioni, alta tecnologia), in cui la ricerca e lo sviluppo tecnologici sono un fattore di successo cruciale. L'UE è attualmente all'avanguardia come qualità della ricerca di base, ma in termini di brevetti depositati e ricadute economiche per le imprese è dietro a Stati Uniti e Giappone. Chiaramente, occorre abbandonare l'approccio orientato a privilegiare la ricerca disciplinare su tecnologie generiche, a favore di approcci più concreti che coinvolgano maggiormente le imprese;

¹⁰ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Crescita competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Libro Bianco*, supplemento al Bollettino delle Comunità europee, n. 6, 1993.

- 3) *investimenti in capitale umano*: la salvaguardia della competitività del “sistema Europa” passa soprattutto attraverso un mantenimento ed uno sviluppo adeguato del capitale umano, che costituisce al giorno d’oggi il principale vantaggio competitivo dei paesi “sviluppati” nell’economia globalizzata. La formazione e la qualificazione dei lavoratori consente in primo luogo di sfruttare in maniera efficiente nuove e sempre più sofisticate tecniche produttive, mentre il sostegno alla ricerca permette all’UE di mantenere un margine competitivo rispetto ai suoi principali concorrenti internazionali. In questo campo, l’Unione deve avere un approccio flessibile al problema, evitando una gestione centralizzata e dirigistica dei fondi destinati alla formazione del capitale umano, privilegiando al contrario forme di sussidiarietà che possano tenere conto delle caratteristiche o specializzazioni particolari dei sistemi locali, e la valorizzazione di ogni risorsa, anche privata, disponibile allo scopo.

FRANCO PRAUSSELLO
Università degli Studi di Genova

L'assorbimento degli shock regionali nell'UME

1. *Crisi ex-ante e crisi ex-post*

La sostenibilità dell'Unione monetaria europea (UME) può essere messa a rischio sia da crisi *ex-ante* che da crisi *ex-post*. In generale è impossibile dire quali tipi di turbolenze o shock, prima o dopo il lancio dell'UME, possano essere più pericolosi per la stabilità e la vita stessa dell'Unione.

In linea di massima si può assumere che, mentre nel primo caso gli shock potevano essere contrastati da uno sforzo congiunto dei paesi più importanti, nel secondo la risposta comune potrebbe essere più difficile e le conseguenze degli shock più gravi. In verità gli effetti di shock simmetrici riguardanti tutti i paesi che desideravano entrare nell'Unione, ad esempio una crescita inferiore al previsto delle economie europee, o la decisione di concedere più tempo agli ultimi arrivati per riuscire a rientrare nei parametri dell'accordo, avrebbero potuto dare origine ad un ritardo nella partenza della fase finale dell'UME, mentre il presentarsi di attacchi speculativi sui tassi di cambio durante l'intervallo tra la decisione relativa alla prima ondata di paesi ammissibili e la determinazione delle parità nazionali rispetto all'euro poteva paradossalmente accelerare la messa a punto dell'Unione monetaria.

Allo stesso tempo uno shock asimmetrico per un singolo paese come la sua esclusione dalla prima ondata di adesioni all'UME poteva nella peggiore delle ipotesi rendere più difficile

l'attuazione dell'ultima fase dell'UME, ma verosimilmente non fermare del tutto il progetto.

Per contro, shock che si manifestassero dopo il completamento dell'UME, sia simmetrici che asimmetrici, potrebbero richiedere, per essere combattuti efficacemente, variazioni importanti nelle regole dell'Unione, e la mancanza di una risposta comune (per esempio per una diversa interpretazione della clausola di *no bailout*: non salvataggio di un paese in difficoltà) potrebbe essere considerata come il segnale di un malfunzionamento interno alla nuova costruzione monetaria. Se sufficientemente gravi, le crisi ex-post potrebbero essere letali per il progetto, almeno nel medio periodo. Dopo una sua possibile caduta, forse la fenice dell'Unione monetaria potrebbe risorgere, ma solo una generazione più tardi, come è avvenuto nei primi anni Settanta con il fallimento del tentativo di trasformare il serpente monetario in una vera Unione monetaria entro la fine del decennio.

Scopo di questa nota è di mettere brevemente in luce i pericoli di un possibile tracollo dell'UME a causa della sua incapacità ad affrontare la comparsa di shock regionali dopo l'introduzione della moneta unica.

2. *L'eutanasia delle politiche economiche nell'UME*

Il punto di partenza dell'analisi può essere la descrizione in termini generali dell'eutanasia virtuale delle politiche economiche implicita nella forma di Unione monetaria scelta dall'Unione europea (UE). Secondo un'influente interpretazione recentemente emersa anche sui media internazionali¹, i presupposti sui quali i governi europei hanno fondato l'UME sono quelli dell'irrelevanza macroeconomica della disoccupazione, che deve essere curata attraverso riforme strutturali dei mercati del lavoro, e la natura puramente macroeconomica dell'inflazione, insieme con la tenta-

¹ FITOUSSI J. P. (1997, a), "Europe: la fin d'une histoire", *Le Monde*, 28 agosto, 1997, FITOUSSI J. P., "Europe: le commencement d'une aventure", *Le Monde*, 29 agosto, 1997.

zione populista dei governi di agire contro la stabilità dei prezzi, ciò che impone la delega della regolamentazione monetaria ad una Banca centrale del tutto indipendente. Per queste ragioni assistiamo all'abdicazione da parte dei governi europei delle loro responsabilità circa la regolazione macroeconomica, in contrasto con l'esperienza americana, in cui non si è rinunciato ad alcuno degli strumenti macroeconomici tradizionali, con l'impiego delle politiche fiscali, monetaria e dei cambi.

Anche nel caso non si accetti questa interpretazione, è un fatto che nel quadro dell'UME, il grado di autonomia delle autorità nazionali nella regolazione economica è pressoché nullo. I criteri di Maastricht hanno intrappolato le politiche nazionali in una camicia di forza, al fine di ottenere una convergenza a priori, giustificandola come condizione necessaria e sufficiente ad assicurare la sostenibilità dell'UME. Sia la politica fiscale sia quella monetaria sono state legate ai vincoli della bassa inflazione e della stabilità del debito pubblico, mentre i movimenti dei tassi di cambio all'interno dello SME sono stati praticamente congelati. Dopo la scomparsa definitiva della sovranità monetaria nazionale – all'inizio della terza fase dell'UME –, i residui gradi di libertà delle autorità nazionali nel campo della politica di bilancio sono stati ridotti dall'entrata in vigore del Patto di stabilità, il cui sistema di sanzioni generalizzate dovrebbe obbligare i paesi membri ad ottenere degli avanzi di bilancio, in modo da ottenere una flessibilità fiscale in grado di affrontare una recessione senza infrangerne le regole.

In queste circostanze, anche la capacità delle autorità nazionali di reagire ad uno shock reale che riguardasse la bilancia dei pagamenti tra paesi membri risulta grandemente ridotta. Uno shock di domanda sotto forma di uno spostamento nelle preferenze dei consumatori dai beni di un paese a quelli del partner o uno shock di offerta in termini di una differenza di rilievo tra le produttività dei due paesi potrebbero, in linea di principio, essere aggiustati con i meccanismi socialmente "soft" della politica monetaria o di quella del cambio, o attraverso adeguate politiche dei redditi. Anche la politica fiscale potrebbe essere utilizzata come meccanismo di stabilizzazione, con risultati analoghi. Ma nell'am-

bito dell'UME i primi due strumenti sono del tutto assenti, mentre la flessibilità della politica di bilancio risulta assai limitata. Alternativamente, assumendo condizioni di rigidità del mercato del lavoro, rimarrebbero solo i meccanismi di aggiustamento "hard" della recessione e della disoccupazione, come nel sistema del *gold standard*, con i suoi alti costi in termini di produzione persa e di fattori non utilizzati.

3. *La teoria standard dell'aggiustamento in condizioni di Unione monetaria*

Le cose potrebbero ciò nonostante funzionare, qualora i gradi di libertà persi dalle autorità nazionali aderenti all'UME fossero bilanciati da un nuovo spazio di manovra a livello di Unione, o se altre condizioni fossero accessibili, consentendo nell'insieme di restaurare un meccanismo di aggiustamento "soft". Secondo la teoria standard dell'aggiustamento in condizioni di unione monetaria, basata sull'analisi di Mundell² circa le aree valutarie ottimali, sappiamo che gli effetti di riequilibrio automatici in seguito alla comparsa di shock asimmetrici implicano alta mobilità del lavoro e flessibilità dei salari, oppure l'esistenza di un sistema fiscale e di *welfare* a livello di Unione, funzionanti in base a meccanismi di stabilizzazione automatica³. Sfortunatamente, nel caso dell'UME quest'ultimo sistema non esiste e probabilmente continuerà a non esistere per parecchio tempo. Il desiderio di alcuni dei paesi membri di costruire un governo economico dell'Unione va nella giusta direzione, ma al momento rappresenta solo una petizione di principio.

Relativamente ai primi requisiti indicati, in termini generali, il grado di flessibilità dei mercati del lavoro nei singoli paesi non è elevato, ma a livello europeo è ancora inferiore, a causa della bassa propensione dei lavoratori europei ad emigrare all'estero.

² MUNDELL R., "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 53, 1961, pp. 321-35.

³ DE GRAUWE P., *The Economics of Monetary Integration*, OUP, Oxford, 1997.

Nell'UE la quota di forza lavoro impiegata in un paese diverso da quello di origine viene stimata in meno dell'1 per cento⁴.

La conclusione plausibile è che, entrando nell'UME, i paesi membri hanno registrato una perdita netta in ordine alla disponibilità di strumenti di aggiustamento socialmente accettabili, con una possibile perdita netta anche in termini di benessere. In condizioni di cambi fissi ed irrevocabili, un deficit regionale indotto da uno shock asimmetrico dovrebbe essere seguito da una pressione al ribasso dei prezzi nazionali. Se la riduzione dei salari si rivelasse non praticabile, non ultimo per ragioni politiche, ne seguirebbe un maggior livello di disoccupazione, secondo il vecchio meccanismo del *gold standard*.

4. *Un patto viziato*

Dal punto di vista tecnico la decisione sbagliata è stata quella di mettere al centro del Patto di stabilità un'enfasi eccessiva sulla necessità di evitare politiche fiscali insostenibili, anziché puntare sulla loro flessibilità. La tardiva menzione del traguardo della crescita inserita nella denominazione del Patto al summit di Amsterdam costituisce semplicemente una foglia di fico, che non ne cambia la natura.

In effetti, la regola generale dell'accordo è che l'uso dello strumento del debito pubblico da parte delle autorità nazionali per coprire un disavanzo di bilancio deve essere strettamente regolato (nei limiti del 3 per cento del PIL) e che i paesi che infrangono il Patto devono essere penalizzati attraverso un sistema semi-automatico di multe. L'ammontare di queste ultime può essere rilevante (fino allo 0,5 per cento del PIL) e solo una recessione grave (con un perdita di oltre il 2 per cento del PIL) può evitare le sanzioni. Relativamente alle recenti esperienze di recessione, si è sottolineato che durante il periodo 1990-1993 dei sei paesi europei che avevano aumentato il deficit di bilancio di oltre il 3 per cento, solo tre (Finlandia, Svezia e Regno Unito) avrebbero evitato le multe, con un calo del PIL di oltre il 2 per cento, mentre gli altri tre (Francia, Portogallo e Spagna) non ci sarebbe-

⁴ PUGA D., *The Rise and Fall of Regional Inequalities*, Centre for Economic Performance, LSE, novembre, 1996.

ro riusciti⁵. I risultati di uno studio più ampio vanno nella stessa direzione: nel periodo 1961-1996 su 24 casi di recessione di oltre lo 0,75 per cento del PIL, la soglia del 3 per cento di deficit sarebbe stata superata in 18 casi, considerando un livello iniziale di deficit del 2 per cento, valore che ci si poteva attendere prevallesse nel periodo in cui veniva introdotto l'euro⁶.

Per contro, la perdita degli strumenti del tasso di cambio e del tasso di interesse avrebbe richiesto un'accresciuta flessibilità degli strumenti ancora a disposizione delle autorità nazionali. Per gestire le nuove restrizioni imposte dall'UME ed essere in grado di far fronte con successo ad uno shock negativo, lo spazio di manovra dei bilanci nazionali doveva essere ampliato, se escludiamo l'alternativa più avanzata di utilizzare il bilancio europeo come strumento di aggiustamento⁷. Nel recente passato la perdita di alcuni degli strumenti delle politiche nazionali in assenza di una compensazione europea ha aumentato l'instabilità dell'economia continentale, come abbiamo imparato dall'abolizione dei controlli sui movimenti di capitale in Italia, la quale potrebbe aver contribuito allo sganciamento della lira dallo SME due anni più tardi. In mancanza di un sostegno pieno della parità lira-marco da parte della Bundesbank o di una garanzia europea alternativa, quello strumento era probabilmente vitale per consentire all'Italia di rispettare i vincoli di appartenenza allo SME. Inoltre, il controllo da parte dei paesi membri delle loro politiche fiscali può essere considerato come un elemento di maggiore resistenza della Banca centrale europea contro le pressioni, che potrebbero spingerla a infrangere la regola del non salvataggio di un paese sull'orlo della bancarotta⁸.

⁵ DE GRAUWE P., "An Unbalanced Agreement", *Financial Times*, dicembre, 12, 1996.

⁶ BUTI M., FRANCO D. e ONGENA H., "Budgetary Policies During Recessions. Retrospective Application of the 'Stability and Growth Pact' to the Post-War Period", *EC Economic Papers*, n. 121, 1997.

⁷ PRAUSSELLO F. e MARENCO M., *L'economia mondo fra globalizzazione e regionalizzazione*, ECIG, Genova, 1999.

⁸ EICHENGREEN B. e VON HAGEN J., *Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, NBER Working Paper n. 5517, 1996.

Secondo un punto di vista cinico, in pratica il Patto di stabilità rimarrà lettera morta per l'impossibilità di raccogliere tra i paesi membri la maggioranza dei due terzi necessaria per attuarlo in caso di bisogno, per esempio durante una recessione che colpisce un gran numero di paesi, i quali potrebbero coalizzarsi contro di esso, per evitare di essere multati. Il suo ruolo consisterebbe semplicemente nel convincere un'opinione pubblica tedesca euroscettica che l'euro sarà forte quanto il marco e che l'intera UME sarà a prova di inflazione e salva dai pericoli di un debito pubblico insostenibile. Se questa interpretazione cinica – ma forse ottimistica – si mostrasse errata alla prova dei fatti, la stabilità dell'UME sarebbe a rischio.

5. *Un possibile fallimento*

Nel caso di uno shock regionale avverso, l'applicazione rigorosa del Patto potrebbe essere seguita da un importante trasferimento di risorse a spese delle regioni a basso reddito dell'Unione. Non solo la regione in declino non sarebbe aiutata dagli stabilizzatori fiscali automatici, come avviene nelle relazioni tra ogni paese membro e le sue regioni interne, ma sarebbe paradossalmente penalizzata in un periodo di difficoltà. Cosa accadrebbe se, ad esempio, in una fase di recessione e di crescente disoccupazione Portogallo e Grecia fossero costrette a trasferire una quota consistente del loro prodotto nazionale ai servizi dell'Unione? In un certo senso il funzionamento degli stabilizzatori fiscali automatici verrebbe invertito, aumentando la disoccupazione e la caduta della produzione. Contemporaneamente crescerebbero le pressioni nei confronti della Banca centrale europea per spingerla ad adottare una politica monetaria lassista, mettendo a rischio la sua indipendenza. Dal punto di vista politico saremmo di fronte ad una miscela esplosiva. La mancanza di trasparenza e di responsabilità della nuova Banca centrale e l'assenza di controllo democratico sui meccanismi dell'Unione diventerebbero sempre più difficili da accettarsi da parte dell'opinione pubblica, causando una pericolosa sfiducia generalizzata nei confronti del processo di integrazione europea nel suo insieme.

In queste circostanze, come reazione ad un comportamento rigido da parte della Banca centrale, potrebbe emergere l'opzione estrema di recidere il legame con l'UME, reintroducendo "temporaneamente" o "in condizioni controllate" una valuta nazionale, come è accaduto in passato per i vincoli monetari tra i paesi facenti parte del primo serpente monetario europeo e dello SME. Potrebbe allora tornare in auge una vecchia classificazione operata da Corden⁹ tra "vera" e "pseudo" Unione monetaria, con quest'ultima costituita da un accordo in cui le vecchie Banche centrali continuano ad esistere e possono riacquistare la loro autonomia, se necessario. È dubbio che in queste condizioni l'UME possa evitare effetti di contagio e sopravvivere in quanto tale. In ogni caso credibilità e stabilità della costruzione monetaria europea sarebbero duramente compromesse.

6. *Uno scenario probabile*

Qual è il grado di verosimiglianza dello scenario appena tratteggiato? Sfortunatamente la probabilità che si realizzi è più vicina ad uno che a zero. Recentemente sono state condotte numerose ricerche sul possibile futuro corso dell'euro, tenendo conto del numero e delle caratteristiche dei paesi partecipanti al suo lancio, degli effetti delle politiche dei tassi d'interesse seguite dagli USA e dai paesi europei, del grado di indipendenza della Banca centrale europea, nonché dell'influenza delle fazioni "tedesca" e "francese" sulla politica dell'Unione, tra le altre cose. Non è possibile trattare adeguatamente questo argomento in una breve nota. In ogni caso è probabile che la Banca centrale più indipendente del mondo debba necessariamente, almeno in un primo momento, seguire una linea di rigore, adottando una politica monetaria rigida, sia per acquisire reputazione sia per convincere i mercati che la clausola di non salvataggio non verrà mai abbandonata, benché in sostanza sia inconsistente dal punto di vista temporale.

⁹ CORDEN W., *Monetary Integration, Essays in International Finance*, aprile, 1972.

Allo stesso tempo abbiamo visto che i vincoli del Patto di stabilità spingeranno probabilmente i paesi membri a condurre una politica fiscale cauta, cercando di ottenere avanzi di bilancio. In altri termini, il quadro di medio periodo nel quale saranno immerse le economie delle singole regioni europee tenderà ad essere deflazionistico. Questo potrebbe aumentare le probabilità di uno shock regionale negativo, ampliandone nel contempo gli effetti, una volta che esso si sia verificato.

Inoltre, nel lungo periodo la moneta unica europea aumenterà i divari fra reddito e occupazione del nucleo e della periferia dell'Unione, com'è accaduto nell'esperienza americana¹⁰, e questo aumenterà a sua volta le probabilità per una regione di essere colpita da uno shock asimmetrico.

7. *Due vie d'uscita*

Naturalmente possono essere escogitati dei rimedi contro queste minacce per la stabilità dell'UME, ed è possibile che l'Unione prenda delle misure in questo senso nel prossimo futuro. In ogni caso possono sorgere dubbi circa la (scarsa) volontà politica dei governi nazionali di proporre le necessarie innovazioni e il metodo istituzionale (inefficiente) per deciderle ed introdurle, dopo il nuovo fallimento del metodo intergovernativo messo in luce dalle conclusioni cui è giunta la conferenza per le riforme costituzionali dell'Unione con il Trattato di Amsterdam.

Per essere efficaci i rimedi devono correggere le principali carenze dell'UME, in presenza delle regole di Maastricht e del Patto di stabilità, superando i limiti del modello di politica fiscale posto al centro della nuova costruzione monetaria. Ciò che occorre è una nuova e sostenibile divisione dei poteri nel campo delle politiche di bilancio tra il livello regionale e quello dell'Unione. Riforme secondarie, come una nuova serie di misure per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro a livello dell'Unione, si rivelerebbero nella migliore delle ipotesi una condizione necessa-

¹⁰ PUGA D., *op. cit.*

ria ma non sufficiente per un funzionamento stabile e senza scosse dell'UME.

La soluzione ottimale consisterebbe nel creare un sistema fiscale e di *welfare* centralizzato a livello europeo, attivando meccanismi di stabilizzazione automatica che coprissero tutta l'Unione attraverso trasferimenti netti di risorse in direzione delle regioni colpite da shock negativi¹¹. Occorre ricordare come nel caso degli USA il bilancio federale possa ammortizzare gli effetti regionali di uno shock fino ad una misura del 40 per cento¹².

Tutto ciò implicherebbe la creazione di un centro di decisioni europeo comune ed indipendente, vale a dire di un vero e proprio governo europeo, forse nel quadro della nascita di un nucleo federale tra un limitato numero di paesi membri. È questo il vero significato che dovrebbe assumere il governo economico dell'area dell'euro, oggetto di molte discussioni; non quello di un semplice rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche nazionali e indipendenti nel quadro del Consiglio europeo, in base all'art.103 del Trattato di Maastricht. Richiamando una nota citazione, *co-ordination is not government*: il coordinamento non può sostituire il governo. Nel quadro delle attuali incomprensioni tra la fazione "francese" e quella "tedesca" circa il governo economico dell'Europa, la prima sembra non avere ancora compreso questo punto, mentre la seconda dimentica che di fronte alla Bundesbank non si trovava solo un debole centro di coordinamento tra le politiche regionali indipendenti di Länder autonomi, ma un governo federale a pieno titolo ed un vero parlamento.

Dal punto di vista tecnico il compito non risulta al di fuori della portata dell'Unione. Secondo l'analisi illustrata nel documento *Stable Money, Sound Finances*¹³, per raggiungere i desiderati livelli di stabilizzazione e redistribuzione non sarebbe più neces-

¹¹ JOSSA B., *La moneta unica europea*, Carocci, Roma, 1999.

¹² SALA-I-MARTIN X. e SACHS G., *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas*, in CANZONERI M., GRILLI V. e MASSON P., *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States*, CUP, Cambridge, 1992.

¹³ EUROPEAN COMMISSION, "Stable Money, Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU", *European Economy*, 53, 1993.

sario portare il bilancio europeo al 5-7 per cento nel contesto di una piena Unione monetaria, secondo quanto indicato dal Rapporto MacDougall¹⁴. Un bilancio europeo di circa il 2 per cento del PIL dell'Unione sarebbe sufficiente, e le risorse da aggiungere all'attuale 1,2 per cento potrebbero semplicemente essere trasferite dal livello nazionale, senza un aumento netto dell'imposizione fiscale a carico dei contribuenti.

Se questo traguardo si rivelasse praticabile sotto il profilo politico, sarebbe possibile ridurre l'impatto regionale di shock esogeni in una misura variabile tra il 20 ed il 30 per cento, come accade nelle economie dotate di strutture federali¹⁵.

Una soluzione di secondo ottimo potrebbe consistere nel creare un meccanismo di stabilizzazione regionale teso a produrre l'aggiustamento delle conseguenze avverse di shock asimmetrici, seguendo i suggerimenti indicati nel documento sopra citato. In presenza di un consistente divario tra i tassi di disoccupazione dell'Unione e di una regione specifica, l'economia regionale riceverebbe automaticamente un trasferimento di risorse incondizionato, senza obbligo di rimborso¹⁶. Con un importo globale di appena lo 0,2 per cento del PIL dell'Unione, il Fondo di stabilizzazione regionale potrebbe raggiungere una capacità di perequazione del 18-19 per cento dell'impatto dello shock, assumendo un trasferimento di risorse pari all'1 per cento del PIL regionale¹⁷.

¹⁴ MACDOUGALL D. *et al.*, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Luxembourg, 1977.

¹⁵ PISANI-FERRI J., ITALIANER A. e LESCURE R., "Stabilization Properties of Budgetary Systems: A Simulation Analysis", *European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993.

¹⁶ MAJOCCHI A. e REY M., "A Special Financial Support Scheme: Need and Nature", *European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993.

¹⁷ ITALIANER A. e VANHEUKELEN M., "Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications", *European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993.

8. *Conclusioni*

In questa nota sosteniamo la tesi che nella fase successiva al lancio dell'euro la nuova costruzione monetaria dell'Unione risulta particolarmente fragile. In effetti, l'eutanasia virtuale della politica economica nel quadro dell'UME, nella misura in cui i principi fissati nel Patto di stabilità e crescita saranno veramente seguiti dall'imposizione di vincoli crescenti nell'uso delle politiche di bilancio da parte dei paesi membri, può mettere a rischio la sostenibilità dell'intera Unione monetaria.

Qualora di presentassero shock regionali avversi particolarmente importanti, potrebbe emergere un'opzione estrema, in cui il paese colpito decide di rompere i legami con l'UME, reintroducendo la moneta nazionale. A fronte di questo rischio, possibili rimedi sono una soluzione ottimale, consistente nell'introduzione – a lungo termine – di un vero e proprio federalismo fiscale nell'ambito dell'UE, o una soluzione di secondo ottimo, con la realizzazione di un meccanismo di stabilizzazione regionale a livello di Unione.

FRANCESCO PASSARELLI

Università degli Studi di Teramo

Nuove prospettive finanziarie e allargamento: le posizioni dei paesi membri*

1. Introduzione

Il dibattito sulle nuove prospettive finanziarie che a partire dagli ultimi mesi del 1997 ha avuto luogo in sede comunitaria si è svolto con una portata che va oltre la stretta definizione quantitativa delle entrate e delle uscite del futuro bilancio europeo per il periodo 2000-2006. Il fronte della discussione si è infatti presto esteso alle questioni dell'allargamento e del coordinamento delle politiche di lotta alla disoccupazione. Ciò non è dovuto ad una semplice coincidenza di scadenze, dato che i prossimi allargamenti ai paesi dell'Europa orientale potranno avvenire a partire dal 2002, ma anche al timore che l'ingresso di paesi molto poveri possa mettere in crisi l'intero equilibrio redistributivo del bilancio fra gli attuali Stati membri¹. Inoltre, dietro la prospettiva di por-

* Desidero ringraziare Mario Nava per avere sollevato interessanti spunti di riflessione, durante le comunque piacevoli discussioni sul futuro del bilancio dell'Unione. Questo lavoro prende luce proprio da quegli spunti. Ho ragione di ringraziare anche il Prof. Carlo Secchi, la cui visione critica dei fenomeni comunitari è stata un laboratorio per testare la tenuta delle argomentazioni di *political economy* presenti in questo lavoro. Tutti gli errori che restano sono solo di mia responsabilità. Questo lavoro è aggiornato fino alla proposta della Commissione europea del marzo 1998.

¹ È il caso di ricordare che il PIL totale dei sei candidati all'allargamento rappresenta una quota inferiore al 3,5% del PIL degli attuali membri dell'Unione. La popolazione si aggira intorno al 15% di quella dei Quindici.

tare a livello comunitario le politiche per l'occupazione si cela l'irrisolto problema del grado di centralizzazione degli interventi e, quindi, della misura del potenziamento del bilancio dell'Unione, proprio quando il verbo imperante è quello della stabilità e del rigore fiscale. Mai come in questo periodo è stata evidente la centralità delle problematiche di bilancio.

Non sorprende allora che il pacchetto proposto dalla Commissione sia così complesso ed includa al suo interno proposte di riforma di portata talmente ampia da ridisegnare per i decenni a venire i contorni di una Comunità che non vuole uscire diluita dai prossimi difficili allargamenti. L'*Agenda 2000* è di fatto un efficace tentativo di soluzione all'antico dilemma ampliamento-rafforzamento². La riforma della PAC è quindi concepita non solo nell'ottica della razionalizzazione, ma anche nella prospettiva del risparmio di bilancio e del recupero di margini per finanziare l'allargamento. La proposta di riforma dei Fondi strutturali si giustifica anche con l'esigenza di concentrare gli interventi per la coesione, volendo sfatare il dubbio che siano i più poveri fra i Quindici a pagare l'ampliamento.

Il gioco che si sviluppa intorno alle nuove prospettive finanziarie è quindi soprattutto politico. I paesi svelano le loro carte attraverso le proprie rappresentanze nei vari organi istituzionali coinvolti. Le questioni sono fra loro connesse e spesso queste vengono sollevate per guadagnare posizioni di vantaggio negoziabile. I paesi rivelano quindi disponibilità a cedere su alcuni punti per ottenere obiettivi più importanti. Si moltiplicano però gli scenari del confronto e la Commissione si ritrova nel difficile compito di proporre soluzioni percorribili e di compromesso. La scelta di trattare tutte le tematiche all'interno di un unico pacchetto è indice dell'impossibilità di creare soluzioni isolate e compatibili ai diversi problemi in discussione.

² Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Agenda 2000: for a Stronger and Wider Union*, COM(97)2000 final.

Cfr. anche COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *On the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006*, COM(98)164 final. Quest'ultimo documento verrà discusso più avanti in questo lavoro.

2. Il confronto sull'occupazione e sulla coesione

La difficoltà di coniugare rigore di bilancio e politiche di lotta alla disoccupazione emerge dal dibattito che, sulla scia delle conclusioni dei Consigli europei di Amsterdam e di Edimburgo, ha luogo attorno alle proposte della Commissione. La comunicazione sulle linee direttrici per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 1998 trova i paesi schierati su fronti diversi e difficilmente disposti ad accettare le soluzioni centraliste della Commissione³. Il dibattito nel Consiglio Affari Generali del 6 novembre 1997 si sviluppa su questioni più fondamentali delle soluzioni operative del documento. L'idea che il difficile nodo dell'occupazione possa essere risolto a livello comunitario viene accettata solamente da Austria, Spagna e Irlanda. La proposta di fissare a Bruxelles degli obiettivi quantitativi trova il sostegno solo di Austria, Portogallo e Lussemburgo. Emerge invece la preoccupazione che prescrizioni comuni siano eccessivamente vincolanti per i governi e si adattino con difficoltà alle specifiche situazioni nazionali. È tuttavia generalizzata la convinzione che entro certi margini sia utile un maggiore coordinamento nelle politiche nazionali del lavoro, anche allo scopo di evitare che in condizioni di elevata disoccupazione gli Stati non mettano in atto le dovute misure per l'occupazione nel timore di perdere competitività rispetto ai partner⁴. Misure più concrete che hanno riflessi fiscali

³ Nella comunicazione del primo ottobre 1997, la Commissione non si limita ad individuare le quattro linee direttrici generali per la lotta alla disoccupazione: imprenditorialità, capacità di adattamento, inserimento professionale e pari opportunità. La proposta va oltre, fissando l'obiettivo della riduzione del tasso di disoccupazione al 7% attraverso la creazione di 12 milioni di nuovi posti di lavoro. Il 13 maggio 1998 la Commissione ha adottato la Comunicazione *Des lignes directrices à l'action concrète: examen des plans d'action nationaux pour l'emploi*, COM(98)316 final.

⁴ In sistemi economici molto aperti ed integrati, gli effetti di politiche fiscali espansive a carico del bilancio nazionale messe in atto da alcuni paesi membri hanno un forte impatto sulla bilancia commerciale e si disperdono a favore dei partner. In assenza di coordinamento scatta così un duplice incentivo: da un lato, attendere politiche espansive dei partner per trarne beneficio senza costi; dall'altro, non mettere in atto manovre espansive per non subire poi

incontrano la recisa ostilità di paesi che sostengono la linea del rigido controllo dei deficit, come la Germania o la Francia, o che avrebbero più difficoltà a proseguire sul sentiero di convergenza e stabilità imboccato con gli impegni di Maastricht, come per l'Italia. Per scongiurare il pericolo che vengano prese soluzioni contrarie al Patto di stabilità, proprio la Germania solleva la questione del contenimento dei contributi netti al bilancio comunitario, tornando a richiedere l'estensione del meccanismo di correzione di Fontainebleau³. Come vedremo, questa richiesta, avanzata a più riprese e con maggiore vigore proprio durante la Presidenza britannica, ha avuto il compito di opporre una resistenza efficace, in diverse sedi e non solo quando si discuteva di occupazione, alle velleità di aumentare le dimensioni assolute e l'impatto redistributivo del bilancio dell'Unione.

Sembra quindi passare l'idea di una blanda politica europea dell'occupazione, mirata ad obiettivi vaghi di sostegno alle PMI, di incentivazione del dialogo sociale, di aumento della flessibilità del mercato del lavoro. Per un certo periodo ha avuto successo la prospettiva di introdurre specifiche misure fiscali, come la riduzione dell'IVA per i servizi *job-creating*. Anche su questo però non si intravede lo spazio per soluzioni operative imminenti; il successo sembra dovuto al fatto che il sostegno a questa politica venisse, oltre che dall'Olanda, anche dalla Gran Bretagna durante il suo semestre di Presidenza.

Quindi, per l'occupazione, prima ancora che di adottare soluzioni operative, i paesi si preoccupano di porre i vincoli ad eventuali azioni comuni o coordinate. Si afferma l'idea che in vista

gli svantaggi in termini di perdita di competitività. Questo può portare i paesi a spendere troppo poco per la crescita occupazionale. Il problema si aggrava quanto più integrata è l'area sul piano commerciale e quanto più stringenti sono i vincoli alla disciplina di bilancio indotti dall'integrazione finanziaria.

³ Per maggiori dettagli sulle fasi di evoluzione del bilancio dell'Unione, cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Le finanze pubbliche dell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1995. Per una rassegna economica, cfr. BERND SPAHN P., *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, The MacMillan Press Ltd, Londra, 1993; cfr. anche AA.VV., *Budget communautaire*, ULB, Bruxelles, mimeo, 1997.

dell'Unione monetaria si debbano serrare i ranghi sul piano del rigore di bilancio. Gli equilibri della convergenza sono ancora troppo poco stabili per metterli in pericolo nella delicata fase di avvio dell'euro. È la Germania il principale portavoce della preoccupazione di dare vita ad una moneta forte, sostenuta da una politica monetaria indipendente e da una politica fiscale ineccepibile. Queste istanze prevalgono, e la risultante è il fatto che il Consiglio europeo di Cardiff accoglie i piani di azione nazionali, ma subito precisa il criterio della disciplina di bilancio e l'orientamento a fissare le entrate comunitarie entro il limite dell'1,27% del PIL per tutto il periodo 2000-2006.

Non è recente la preoccupazione che l'allargamento dell'Unione europea verso l'Europa dell'Est possa comportare la riduzione dei fondi a disposizione degli attuali membri per le politiche di coesione economica e sociale. Questo ha portato alcuni Stati membri a rifiutare l'idea di introdurre un plafond alle spese. Nei Consigli Econfin e Affari Generali di fine '97 e inizi '98, Danimarca, Lussemburgo, Grecia, Irlanda e Spagna si dichiarano contrarie al tetto dell'1,27%. Il Portogallo propone che la questione del limite al bilancio venga posta congiuntamente a quella di una eventuale quinta risorsa propria, nell'intento di poterne negoziare il carattere di progressività. L'Irlanda solleva la questione che gli aiuti pre-adesione e durante le fasi di transizione non si cumulino ai Fondi strutturali. La Spagna oppone ai sostenitori del plafond l'evidenza che i benefici dei nuovi allargamenti possano concentrarsi proprio a favore dei membri più ricchi o più vicini geograficamente. L'Austria è preoccupata dei movimenti migratori dai paesi dell'Est che potranno avere luogo se non si prevedono ampi periodi di transizione dopo l'adesione.

I divari sembrano più ampi laddove la discussione si svolge in termini più politici e generali e le questioni della lotta alla disoccupazione, degli effetti redistributivi delle spese comunitarie e della partecipazione ai vantaggi dell'integrazione sono poste in forma di principio (Consiglio Affari generali e Comitato economico e sociale). Nei Consigli Ecofin prevale invece la consapevolezza della possibilità di una soluzione congiunta all'interno del nuovo bilancio. Allo scopo di mettere in luce la reale distribuzione delle

spese e delle entrate fra vecchi e nuovi membri e rendere più chiari i termini del dibattito, la Commissione viene invitata a separare i prospetti di entrate e spese dell'ampliamento dal bilancio relativo ai Quindici per l'intero periodo. Gran Bretagna, Olanda, Svezia e Germania premono affinché il nuovo bilancio non gravi sul PIL comunitario oltre gli impegni di Lussemburgo '92. Svezia, Finlandia e Olanda sollevano la questione dell'efficienza delle spese per politiche regionali e l'auspicio che le nuove prospettive partano dalla base delle spese effettive del 1999; si aggiungono Francia, Austria e Germania che reclamano una razionalizzazione delle spese per la coesione. Si rimprovera ai paesi principali beneficiari delle politiche di coesione di voler difendere posizioni acquisite anche quando la loro capacità di assorbimento è limitata. I vecchi nodi dell'efficacia e dell'efficienza dei Fondi strutturali ritornano al pettine; ma la discussione è un gioco negoziale per stabilire a carico di quali capitoli di spesa andrà l'allargamento.

Peraltro, è presente la preoccupazione, espressa dalla Francia e sostenuta da Germania, Austria e Italia, che l'allargamento produca un aumento generalizzato delle spese, proprio in coincidenza del varo dell'euro e di una politica monetaria rigorosamente anti-inflazionistica.

3. La mediazione della Commissione

La Commissione si è quindi trovata di fronte a numerose e difficili questioni da risolvere. Come già detto, si è reso necessario approntare un pacchetto di proposte, in risposta principalmente alle richieste del Consiglio di Madrid del dicembre 1995. Sono stati fissati alcuni punti fermi, partendo dai criteri e dai tempi stabiliti nel Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997. L'allargamento avrà luogo su tre livelli. Primo, un forum di consultazione politica aperto a tutti i paesi dell'Est, nel quadro della Conferenza europea del marzo '98 a Londra. Secondo, l'unificazione dei criteri per l'adesione stabilita dal Consiglio Affari generali del marzo '98, con l'implementazione di politiche di sostegno pre-adesione per favorire l'allineamento e il monitorag-

gio della convergenza. Terzo, il lancio dei negoziati con i sei paesi che hanno già varato i sette capitoli dell'*acquis communautaire*. Oltre all'allargamento, la Commissione prevede che l'Accordo interistituzionale sia rinnovato entro il 1998 ed auspicherebbe che il pacchetto comprensivo delle riforme che hanno impatto sul bilancio venga approvato al vertice di Vienna, così da avere il testo legislativo adottato dal Parlamento europeo prima delle elezioni del giugno 1999.

Il pacchetto viene presentato dalla Commissione il 18 marzo 1998⁶ e rivede alcuni elementi dell'*Agenda 2000*, per rispondere alle richieste emerse nei Consigli Ecofin e Affari generali. Oltre alle nuove prospettive finanziarie, separate per i Quindici e per i nuovi membri, contiene la previsione di strumenti pre-adesione, la proposta di riforma della PAC e la proposta di nuova disciplina per i Fondi strutturali.

Si prevede che l'allargamento abbia luogo in funzione della velocità delle negoziazioni. Fra Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Slovenia e Cipro, a partire dal 2002 potranno aderire solo quei paesi che avranno concluso le negoziazioni. Verranno concessi periodi di transizione solo in casi specifici. Nella fase pre-adesione il programma Phare è potenziato nei progetti finalizzati alla promozione degli investimenti diretti esteri, alla lotta alla corruzione e all'accelerazione delle privatizzazioni. Particolare attenzione viene posta all'*Institutional Building* ed al coordinamento degli interventi della BEI, della BERS e del programma Phare.

L'intero piano di previsione finanziaria si basa sull'ipotesi di una crescita reale del PIL pari al 2,5% annuo per i Quindici membri e pari al 4% per i paesi candidati; si prevede inoltre che il deflatore aumenti ad un tasso del 2% annuo. La Commissione precisa che i flussi di entrata e di spesa non muterebbero in modo sostanziale anche qualora la crescita reale dell'Unione fosse più lenta e comunque non inferiore al 2% annuo. Tuttavia, riteniamo che le ipotesi della Commissione siano piuttosto sbilanciate verso l'ottimismo, anche alla luce delle recenti difficoltà dell'economia russa con cui i paesi dell'Europa orientale ancora intrattengono

⁶ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *On the establishment*, cit.

importanti rapporti commerciali. A questo si aggiunge il fatto che, come vedremo, le nuove prospettive finanziarie prevedono margini sostanzialmente più ridotti dei bilanci precedenti.

Leggendo il documento si consolida la convinzione che la Commissione abbia sin dall'inizio formulato le previsioni finanziarie cercando, non tanto la soluzione in assoluto migliore, quanto quella più percorribile sul piano del compromesso. Da un lato, sono frequenti i riferimenti al fatto che l'allargamento comporterà maggiorazioni limitate dei contributi, cercando quindi di cogliere le istanze dei contribuenti netti al bilancio. Dall'altro, si rileva più volte come le disponibilità sono ripartite in modo da non penalizzare eccessivamente gli attuali beneficiari. Nella figura allegata sono stati evidenziati gli andamenti degli stanziamenti e delle risorse disponibili relativi all'Unione a 15 e a 21, rispettivamente, ipotizzati dalla Commissione. Da un primo sguardo si colgono gli aspetti fondamentali della proposta per il finanziamento delle nuove adesioni: primo, il progressivo scostamento della spesa per i Quindici dai loro contributi, al quale è affidata la creazione di risorse per i nuovi membri; secondo, l'attenzione a non ridurre in termini assoluti i pagamenti destinati agli attuali membri; terzo, la forte discrepanza fra stanziamenti per impegni e stanziamenti per pagamenti relativi ai Sei, dalla quale deriverà la ricostituzione di una ragionevole riserva sulle entrate totali disponibili. Si tratta di un difficile esercizio di equilibrio finanziario che fa perno sull'incremento atteso delle entrate, sulla stabilizzazione delle spese e sulla riduzione dei margini fra impegni e pagamenti.

Vediamo in dettaglio la proposta. La Commissione prevede di incrementare le entrate rispettando il tetto dell'1,27%. L'aumento avrà luogo innanzi tutto a causa della crescita delle economie dei paesi membri. Inoltre, l'Unione europea ha accumulato negli ultimi anni differenze sostanziali fra stanziamenti per impegni e per pagamenti a causa dell'ingresso di tre paesi contribuenti netti (Austria, Finlandia e Svezia) e del crescente gap fra *guideline* agricola e spese effettive. I nuovi pagamenti dovrebbero potere convergere verso gli impegni senza mettere in pericolo le previsioni di flusso e lasciando un margine da destinare al finanziamento delle nuove adesioni. Altre disponibilità saranno liberate in segui-

to alla riduzione progressiva della quota del PIL degli stanziamenti per pagamenti destinati ai Quindici: si passerà dall'1,24% del 1999 all'1,13% nel 2006. A questa riduzione della quota corrisponde tuttavia un aumento in termini assoluti degli stanziamenti per pagamenti. Il margine degli stanziamenti per impegni dei Quindici, oggi allo 0,04% del PIL, sarà ridotto allo 0,03%. Quindi l'Unione continuerà a riscuotere circa l'1,24% del PIL dagli attuali Stati membri. Le entrate derivanti dai nuovi allargamenti saranno portate al loro livello standard senza periodi di transizione e si prevede che crescano in termini reali ad un ritmo del 4% medio annuo, di pari passo al PIL dei nuovi membri.

La spesa agricola (primo capitolo) destinata ai Quindici cresce ad un tasso reale dell'1,9% annuo. Si riduce il peso proporzionale sul PIL, ma viene mantenuta l'attuale linea direttrice. La proposta di riforma, sulla scia di quella del 1992, prevede l'incremento delle compensazioni dirette. La stabilizzazione della spesa sarà più evidente a partire dal 2003, data la gradualità degli effetti della riforma. Il crescente margine sulla spesa agricola dei Quindici sarà sufficiente, secondo la Commissione, a finanziare le nuove spese agricole dell'allargamento. Nel periodo transitorio i nuovi membri non avranno accesso ai pagamenti diretti. A partire dal 2004 si dovrebbe osservare un nuovo aumento dei margini: la stabilizzazione delle spese dovuta alla riforma sommata alla creazione di margini sulle spese agricole dei nuovi membri dovrebbero essere superiori all'aumento della spesa agricola di questi ultimi. La Commissione riesce quindi a sfatare le preoccupazioni di Francia e Olanda sull'insufficienza dei margini sulla PAC dopo l'allargamento. La spesa per aiuti agricoli pre-adesione non viene ridotta di pari passo con l'ingresso dei candidati, ma viene concentrata sui candidati rimanenti per accelerarne la convergenza.

Più controversa è l'allocazione delle spese per la coesione economica e sociale (secondo capitolo). La Commissione propone un'importante riforma finalizzata alla razionalizzazione ed alla concentrazione della spesa⁷. Gli obiettivi vengono ridotti da sette

⁷ La proposta è articolata nella *Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, COM(1998)131 def.

a tre. L'obiettivo 1 (aree svantaggiate con PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria) dovrebbe interessare non più il 25% ma il 20% della popolazione. L'obiettivo 2 (regioni economicamente convergenti) riguarderebbe il 18% della popolazione e l'eleggibilità delle regioni spetterebbe ai governi nazionali. Il resto degli interventi sarebbe distribuito fra le regioni dell'obiettivo 3 (sviluppo umano) in forma meno concentrata. L'ammontare delle spese per la coesione economica e sociale nei Quindici aumenterà del 15% nei sette anni e sarà di ammontare reale superiore a quello del periodo 1993-'99 (239 miliardi di euro contro 208). La Commissione omette però colpevolmente di ricordare che fino al 1995 i fondi erano divisi fra 12 e che comunque Austria, Svezia e Finlandia ne hanno beneficiato in misura inferiore ai contributi. Inoltre la crescita del 15% costituisce una riduzione in percentuale del PIL. Questa omissione ancora una volta si giustifica per la preoccupazione di enfatizzare che l'allargamento non comporterà sottrazioni sostanziali di risorse ai beneficiari.

Pur comprendendo lo spirito "politico" di alcune soluzioni, risulta difficile accettare le rassicurazioni contenute nel documento della Commissione secondo le quali l'allargamento non metterà in concorrenza gli attuali beneficiari delle politiche di coesione con i nuovi membri. Questo è tanto più vero se si tiene conto della limitatezza delle spese per azioni strutturali, le quali non possono andare oltre lo 0,46% del PIL comunitario, secondo gli impegni del Consiglio di Edimburgo. Con l'allargamento ai paesi dell'Est il PIL dell'Unione cresce meno dei nuovi impegni di spesa. Questo contribuisce a spiegare come le allocazioni per Fondi strutturali ai Quindici si riducano, non solo rispetto al PIL, ma anche in termini assoluti a partire dal 2002. Tuttavia, concentrando gli interventi nelle regioni più povere dei Quindici, la Commissione spera di mettere a tacere gli attuali maggiori beneficiari.

Un ulteriore contributo alla ricerca del compromesso deriverebbe, da un lato, dall'accesso progressivo ai Fondi strutturali da parte dei nuovi membri e, dall'altro, dall'imposizione del limite alla capacità di assorbimento. Quest'ultima è una novità per l'Unione europea: si afferma che in nessun caso i contributi per politiche di coesione potrebbero superare il 4% del PIL del paese

beneficiario. La capziosa giustificazione considera che contributi di entità superiore potrebbero creare tensioni inflazionistiche o potrebbero concretizzarsi in un uso non efficiente delle risorse. In ogni caso, nelle previsioni della Commissione le spese per operazioni strutturali nei nuovi paesi membri si quadruplicheranno fra il 2002 e il 2006 rappresentando più di un terzo di quelle destinate ai Quindici. La Commissione assicura che questa crescita sarà finanziata per 1/3 dal cambiamento dei criteri per la eleggibilità delle regioni-obiettivo dopo la riforma e, per i rimanenti 2/3, dalla crescita reale. Ancora una volta la Commissione dimentica di specificare qualcosa: la crescita reale si deve principalmente ai Quindici. Più limpida è l'ammissione che comunque l'Unione economica e monetaria ha introdotto un regime di rigore di bilancio che toglierebbe ogni *chance* di successo a qualsiasi proposta di aumento della quota di spese per la coesione. A fronte di queste malcelate riduzioni, la Commissione richiama l'attenzione sull'esistenza di ampi spazi per aumentare l'efficienza delle operazioni strutturali, attraverso la lotta alle frodi ed il miglioramento dei meccanismi di allocazione.

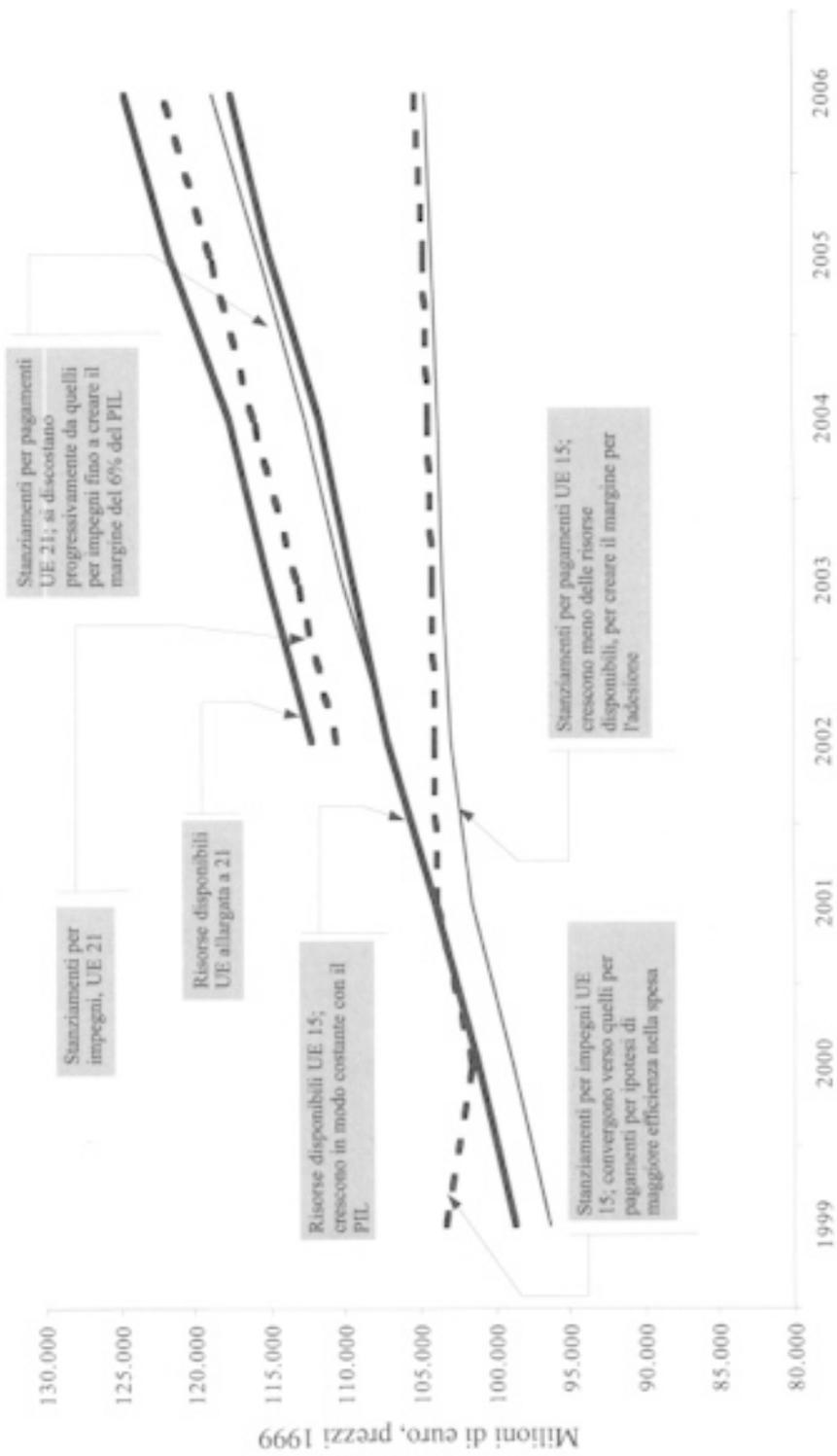
Nonostante le rassicurazioni, rimane il fatto che l'ingresso dei nuovi membri dell'Est-Europa abbatte la media del PIL pro-capite comunitario del 10% circa. Basta la semplice aritmetica per capire che continueranno a godere degli attuali benefici solo quelle regioni o quei paesi che sono sotto gli attuali limiti per più del 10% dei limiti stessi⁸. Molte delle regioni dei Quindici perderanno l'accesso alle agevolazioni dei Fondi strutturali. Per evitare l'opposizione a cui il pacchetto della Commissione andrebbe incontro, la proposta di riforma dei Fondi strutturali in esso contenuta è piuttosto "generosa" nella gestione dei periodi di transizione per le regioni che perdono lo *status* di regione-obiettivo. Il periodo può arrivare a 7 anni per le regioni che escono dall'obiettivo 1 ed è di 4 anni per l'uscita dall'obiettivo 2. Un calcolo del

⁸ Ad esempio, un PIL pro-capite pari al 70% della attuale media comunitaria è oggi sufficiente a porre una regione nell'obiettivo 1; tuttavia, lo stesso reddito rappresenterebbe il 77,7% della nuova media dopo l'allargamento e non sarebbe sufficiente a dare alla regione lo stesso *status*.

ritardo reale con cui una regione di fatto abbandona i benefici dell'appartenenza ad un certo obiettivo non deve però ignorare il ritardo per la revisione delle eleggibilità ed il ritardo nella disponibilità dei dati definitivi sul PIL. Per quanto riguarda quest'ultimo, si consideri che il calcolo del PIL pro-capite avviene su di una media di tre anni e che i dati definitivi sono disponibili di solito con non meno di tre anni di ritardo. Circa la revisione, si prevede di effettuarla verso la metà del periodo di sette anni a cui si riferiscono le nuove prospettive finanziarie. Quindi, per esempio, se il reddito pro-capite di alcune regioni della Spagna superasse nel triennio 1996-98 il 75% della media comunitaria, il dato sarebbe disponibile solo nel 2001. Si dovrebbe attendere la revisione del 2003 per dichiarare le regioni fuori dall'obiettivo 1 e a quel punto i benefici potrebbero continuare per altri sette anni, fino al 2010. Con un simile regime di periodi transitori è improbabile che la Spagna si imbarchi oggi in una "costosa" politica contro gli allargamenti.

Un'ultima questione riguarda la gestione dei margini. Si è detto che questi rappresentano la principale base di finanziamento delle nuove spese per l'adesione. Le prospettive finanziarie relative ai Quindici evidenziano la creazione di un margine disponibile per l'adesione rispetto al tetto delle risorse proprie che nel periodo 2002-2006 cresce dallo 0,02% del PIL allo 0,11%. A questo si aggiunge la riserva per contingenze mantenuta per l'intero periodo allo 0,03%. Si osservi tuttavia che i margini per le prospettive finanziarie dei nuovi paesi membri sono costituiti su considerazioni sostanzialmente diverse. La differenza fra risorse e pagamenti è pari nella previsione del 2006 al 24% di questi ultimi, mentre per i Quindici questo margine è inferiore all'1%. Questo risparmio sulle spese per i nuovi membri sarebbe superiore alla riserva per contingenze dei Quindici e porterebbe il margine totale al 6% del PIL comunitario. Questo è difficilmente giustificabile con l'idea che le spese dei nuovi membri sono meno prevedibili.

Prospettive finanziarie 2000-2006



MARIA A. CONFALONIERI

Università degli Studi di Pavia

Aspetti problematici dell'allargamento ad Est: la pubblica amministrazione e la società civile nei PECO

1. Introduzione

In assenza di precise disposizioni in proposito del Trattato dell'Unione europea, le condizioni che i paesi candidati all'accesso dovevano presentare furono stabilite, come è noto, dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993. I criteri di Copenaghen erano piuttosto generici: democrazia stabile, economia di mercato, capacità di assumersi gli obblighi connessi all'appartenenza; infine che l'ammissione di nuovi membri non compromettesse la dinamica dell'integrazione.

I criteri di Copenaghen sono stati precisati in seguito, nel quadro di una strategia di pre-adesione, presentata al Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994: essa prevedeva un cosiddetto dialogo strutturato su tutti gli aspetti delle relazioni tra l'UE e gli Stati associati, piani concreti per adattare le condizioni dei paesi candidati all'ingresso in aree di *policy* importanti come il Mercato unico e l'avvio di una riconsiderazione approfondita della PAC.

Per riflettere sul processo di adeguamento delle strutture politiche ed economiche dei PECO in vista dell'accesso, e in particolare sulle relazioni tra consolidamento delle istituzioni democratiche, consolidamento dell'economia di mercato e possibilità di recepimento dell'*acquis communautaire*, la letteratura politologica sulle transizioni democratiche può fornire alcuni spunti

interessanti. Linz e Stepan¹ hanno riassunto i presupposti del consolidamento democratico in cinque condizioni, tra loro connesse e mutuamente rinforzanti:

- a) la società civile, cioè “un’arena del sistema politico nella quale gruppi auto-organizzati, movimenti e individui, relativamente autonomi dallo Stato, tentano di articolare valori, creano legami associativi e di solidarietà e promuovono i propri interessi”²;
- b) la società politica, vale a dire “l’arena in cui il sistema politico si struttura in vista della competizione per l’esercizio legittimo del potere politico”³, che consiste nelle istituzioni e nelle pratiche chiave della democrazia, partiti politici, elezioni, sistemi elettorali, parlamenti, alleanze tra partiti, “attraverso le quali una società si costituisce politicamente per selezionare e controllare il governo democratico”⁴. Le relazioni tra società civile e società politica debbono essere di reciproca autonomia e di complementarità;
- c) la legalità, cioè il principio per cui il potere deve essere ricercato ed esercitato nel quadro di un consenso sulla Costituzione e con l’impegno ad accettarne i vincoli di natura procedurale. Questo implica l’esistenza di una chiara gerarchia delle norme, un sistema giudiziario indipendente e una forte cultura legale nella società civile.
A queste condizioni, per così dire definitive della democrazia, Linz e Stepan ne aggiungono altre due:
- d) l’esistenza di una pubblica amministrazione funzionante e di una burocrazia che possa essere utilizzata dai nuovi governanti democratici, tali da assicurare le necessarie capacità per politiche di natura regolativa, estrattiva e di allocazione di risorse e diritti alla cittadinanza;
- e) la società economica, definita come l’insieme “di norme, istituzioni e regole socio-politicamente elaborate e socio-politicamente accettate, che mediano tra lo Stato e il mercato. Se la

¹ LINZ JUAN J. e ALFRED STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimora e Londra, The John Hopkins University Press, 1997.

² *Ibidem*, p. 7.

³ *Ibidem*, p. 8.

⁴ *Ibidem*.

democrazia è infatti incompatibile con l'economia di piano, un'economia di mercato funzionante richiede tanto la produzione di regole che l'intervento dello Stato a compensare i "fallimenti del mercato"⁵.

Secondo gli autori, le condizioni del consolidamento possono essere concepite come cinque "arene", tra loro interrelate, ciascuna caratterizzata da propri principi organizzatori, ma che nondimeno abbisognano del sostegno le une delle altre per il proprio funzionamento: senza meccanismi democratici che rendano responsabile l'autorità politica, il primato delle leggi e le capacità amministrative di renderle vincolanti, non si dà per esempio maturazione di una società civile autonoma.

La letteratura sulle transizioni democratiche permette dunque di specificare le dimensioni di quella trasformazione politica ed economica il cui successo rappresenta la preconditione per l'accesso dei paesi post-comunisti dell'Europa centro-orientale all'Unione europea. Essa, in particolare, mette in luce come il duplice obiettivo del consolidamento della democrazia competitiva e dell'economia di mercato presupponga cambiamenti sia nella pubblica amministrazione, nella sua efficacia e nei suoi principi basilari di funzionamento, sia nella concezione di cittadinanza, nella densità associativa della società e nel sistema di articolazione dei valori e degli interessi. Questi aspetti della transizione hanno ricevuto un'attenzione assai minore della trasformazione economica e dell'emergenza e stabilizzazione delle istituzioni fondamentali della democrazia competitiva. La letteratura sulla transizione ha visto proliferare studi sulla trasformazione delle istituzioni politiche ed economiche, ma con una scarsa focalizzazione delle questioni relative alla formulazione e all'applicazione delle politiche, che pure sono essenziali e per la costruzione della società economica e per la legittimazione del nuovo ordine politico⁶. Lo stesso

⁵ *Ibidem*, p. 13.

⁶ Così, JACEK KOCHANOWICZ, *Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies*, in JEAN M. NELSON *et al.*, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Transaction Publishers, New Brunswick e Oxford, 1994, p. 195.

dibattito vivace e talvolta appassionato sulla società civile⁷, cui hanno dato vita soprattutto studiosi dell'Europa centro-orientale, ha stentato a penetrare nella letteratura sulle transizioni della *mainstream political science*.

La Commissione europea ha invece da parte sua mostrato una crescente consapevolezza della centralità della riforma amministrativa e della crescita della società civile al fine dell'accesso. Le ragioni di ciò sono evidenti: un'amministrazione efficiente e una società civile articolata non hanno solo una rilevanza "indiretta" per l'accesso, in quanto dimensioni essenziali del consolidamento, ma sono il presupposto perché l'*acquis communautaire*, coi suoi tratti di radicale innovatività rispetto alle tradizioni di *policy* dei paesi candidati all'accesso, possa venire recepito, applicato e reso vincolante. A questo proposito il *Libro Bianco della Commissione sulla preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale per l'integrazione nel mercato interno dell'Unione*, presentato al

⁷ Per questo dibattito si vedano tra gli altri J. FRENZEL-ZAGORSKA, "Civil Society in Poland and Hungary", in *Soviet Studies*, XLII, 1990, pp. 759-757; ZBIGNIEW RAU (a cura di), *The Reemergence of Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union*, Boulder Colorado, Westview Press, 1991; MIRA MARODY, "Perceptions of Politics in Polish Society", in *Social Research*, 1992, LVIII, pp. 257-274; E. MOKRYCKI, "Eastern Europe after Communism", in *Telos*, n. 90, 1991, pp. 129-136. Contributi fondamentali vengono da GEORGE SCHHOEPFLIN, *The Road from Post Communism*, in STEPHEN WHITEFIELD (a cura di), *The New Institutional Architecture of Eastern Europe*, Londra, St. Martin's Press, 1993, pp. 183-200; "The Political Traditions of Eastern Europe", in *Dedalus*, vol. CXIX, n. 1, 1990, pp. 60-89; "Post-communism: Constructing New Democracies in Central Europe", in *International Affairs*, LXVIII, n. 2, 1991, pp. 235-250; *Culture and Identity in Post-Communist Europe*, in STEPHEN WHITE, JUDY BATT e PAUL G. LEWIS (a cura di), *Developments in East European Politics*, Londra, The Open University, 1993, pp. 16-35. Fondamentali le riflessioni di PIOTR SZTOMPKA, in particolare: "Passaggio a Est: la società aperta e le sue paure", in *Il Mulino*, XL, n. 3, 1991, pp. 505-524, "The Intangibles and Imponderables of the Transition to Democracy", in *Studies in Comparative Communism*, XXIV, 1991, n. 3, pp. 295-311 e il volume *La fiducia nelle società post-comuniste. Una risorsa scomparsa*, Messina, Rubettino, 1993. Molto noto è il riferimento ai tempi della maturazione della società civile di RALPH DAHRENDORF (*Reflections on the Revolution in Europe*, Londra, Chatto e Windus, 1990; trad. it., *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, Bari, Laterza, 1992).

Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995, riconosce esplicitamente che il recepimento dell'*acquis* sul piano legislativo è un elemento necessario ma non sufficiente e pone particolare enfasi sul tema dell'adeguatezza delle strutture di implementazione e *enforcement* ed in generale sulle "condizioni quadro indispensabili per far sì che la legislazione sia operativa"⁸. Esso sottolinea come non si possa prescindere dal quadro generale in cui le misure legislative debbono operare e che solo strutture amministrative che garantiscano la corretta implementazione delle regole concordate possono assicurare il buon funzionamento del mercato interno⁹. Questo richiede tanto innovazioni strutturali che incisive riforme del personale nella pubblica amministrazione. Con riferimento per esempio alla legislazione ritenuta fondamentale per il mercato interno, precisata nel *Libro Bianco per la preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale per l'integrazione nel mercato interno*¹⁰, decisivo risulta il ruolo delle autorità nazionali responsabili dell'applicazione delle misure in materia di concorrenza: tali autorità sono state create nei paesi candidati all'accesso, ma debbono essere dotate della necessaria indipendenza dai governi, di poteri sufficientemente incisivi e di personale preparato, affinché possano svolgere i compiti di implementazione e *enforcement* della legislazione, in particolare quanto alla prevenzione della costituzione di monopoli, dell'abuso di posizione dominante e di sovvenzioni statali che distorcano la logica competitiva¹¹. D'altra parte, l'esperienza insegna che una società civile strutturata può rivelarsi un fattore cruciale per l'efficacia

⁸ GAUDRISSART MARC-ANTOINE e ADINDA SINNAEVE, *The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement*, in MARC MARESCAU (a cura di), *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londra, Longman, 1997, p. 47.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration in the Internal Market of the Union*, COM (95), 163 finale, Bruxelles, 1995.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Si vedano in proposito le osservazioni svolte dal commissario KAREL VAN MIERT, "Competition Policy in Relation to Central and Eastern European Countries. Achievements and Challenges", in *Competition Policy Newsletter*, n. 2, giugno 1998.

delle politiche comunitarie nei paesi membri: l'effettiva applicazione della normativa comunitaria, in particolare in settori quali l'ambiente e la protezione dei consumatori, dipende in ultima analisi dall'attivismo nel monitoraggio messo in campo da parte delle associazioni, dei gruppi di interesse e dei cittadini consapevoli dei propri diritti.

La consapevolezza della necessità che le strutture amministrative dei PECO vengano adeguate in vista dell'accesso ha portato alla proposta avanzata dalla Commissione nell'*Agenda 2000*¹², e adottata dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa nel giugno del 1997, di riorientare i programmi PHARE a compiti di costruzione e rafforzamento delle istituzioni. Mentre nel periodo 1990-1996 la quota dei finanziamenti PHARE dedicata alla riforma amministrativa e al consolidamento delle istituzioni variava da un minimo del 3% per la Bulgaria a un massimo del 9% per Lettonia e Slovenia¹³, nel 1997 lo sviluppo di capacità istituzionali e amministrative, in vista dell'adozione dell'*acquis communautaire*, è stato individuato come uno dei due "obiettivi strategici" per i programmi PHARE (accanto al sostegno per l'adeguamento delle infrastrutture e della struttura industriale agli standard europei). Di conseguenza, la dotazione dei programmi di *Institution Building*, che mirano a rafforzare le istituzioni democratiche, l'affermarsi della legalità, la pubblica amministrazione e gli organismi di controllo, sulla base di priorità individuate di volta in volta nei partenariati per l'accesso, è stata fissata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997, a partire dal 1998, in misura del 30% delle dotazioni finanziarie totali del programma PHARE¹⁴.

In questa comunicazione vorrei mettere in rilievo alcuni aspetti del problema del rafforzamento del sistema amministrativo e delle strutture della società civile, in particolare con riferimento a quei PECO con i quali si sono aperti, il 31 marzo 1998, i nego-

¹² COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000*, Bruxelles, 15 luglio 1997, Vol. II - *Communication: Reinforcing the Pre-Accession Strategy*, DOC/97/7.

¹³ Cfr. *European Dialogue*, n. 6, 1997.

¹⁴ Cfr. *European Dialogue*, n. 5, 1997.

ziati per l'accesso, vale a dire Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia.

Trascurerò il tema che più spesso viene considerato, tanto nella letteratura scientifica, che nei documenti ufficiali di valutazione sulle prospettive per l'allargamento, cioè quello delle inadeguatezze del sistema giudiziario. Invece mi soffermerò in particolare su tre aspetti che ricevono minore attenzione e che hanno a che fare con le fasi di preparazione, decisione e applicazione sul campo delle politiche: l'amministrazione centrale dello Stato, e in particolare lo sviluppo di strutture responsabili della strategia che deve portare all'ingresso nella UE; il decentramento politico e il governo locale; la politica del personale. Il paragrafo 2 introduce ad alcune problematiche generali della riforma amministrativa, con riferimento ai nuovi compiti dello Stato post-comunista, mentre il paragrafo 3 sintetizza lo stato delle riforme quanto: a) alle strutture dell'amministrazione centrale dello Stato preposte a gestire le relazioni con l'Unione europea e la strategia di pre-accesso; b) al nuovo governo locale; c) alle politiche del personale burocratico. Infine, il paragrafo 4 discute alcuni aspetti del problema della crescita della società civile nelle nuove democrazie post-comuniste.

2. *Alcuni aspetti del problema della riforma amministrativa nei PECO*

È generalmente riconosciuto che nella prima fase della transizione la necessità di riformare la struttura amministrativa, come preconditione per il successo della transizione politica ed economica, è stata abbastanza trascurata¹⁵. Una delle ragioni è stato probabilmente il primato di un'ottica neo-liberale, che portava a ritenere che il compito principale fosse quello di "ridimensiona-

¹⁵ HESSE JENS JOACHIM, *From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe*, in JENS JOACHIM HESSE (a cura di), *Administrative Transformation in Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Londra, Blackwell, 1995; EATWELL JOHN, MICHAEL ELLMANN, MATS KARLSSON, D. MARIO NUTI, JUDITH SHAPIRO, *Not Just Another Accession. The Political Economy of EU Enlargement to the East*, Londra, Institute for Public Policy Research, 1997.

re" la sfera dello Stato, nella convinzione che impedirne l'interferenza nei rapporti economici bastasse a favorire insieme la nascita e il consolidamento di un'economia di mercato e la crescita economica. Solo l'abbandono della tipica retorica politica del post-comunismo, nella seconda fase della transizione, dal 1993-94, permise di riconsiderare i problemi della riforma della pubblica amministrazione, con una maggiore attenzione ai problemi del suo adeguamento strutturale ai nuovi compiti.

È in questo nuovo clima culturale che si delinea anche quella visione che si potrebbe chiamare "neo-statalista", della quale si fanno portatori da un lato nuovi *policy advisers*, dall'altro i nuovi governanti dei partiti "eredi" dei partiti comunisti. Al centro dell'approccio neo-statalista è la convinzione che occorra uno Stato più forte ed efficiente per rendere più forte ed efficiente l'economia, e che occorra quindi "ridisegnare" lo Stato piuttosto che semplicemente ridurne dimensioni e funzioni¹⁶. La prospettiva neo-statalista, che guarda ai modelli dell'estremo oriente, assume che lo stato sia capace di attribuirsi compiti di trasformazione del sistema economico in virtù della sua elevata autonomia e coerenza strutturale, di notevoli risorse di razionalità, di un'élite burocratica costituita da tecnocrati, ben remunerati e con un forte spirito di corpo. Questo dibattito ha fatto della questione della riforma dello Stato una priorità dell'agenda politica nelle democrazie post-comuniste a metà degli anni Novanta.

Il problema della riforma del sistema amministrativo rimanda a due questioni tra di loro connesse. La prima è la questione del rapporto politica-amministrazione, democrazia-burocrazia: come si può garantire che un'amministrazione professionale sia responsabile nei riguardi degli organi di matrice politico-elettorale e sia da questi controllabile? La seconda è quella del rendimento della pubblica amministrazione, di come cioè, una volta messo a punto il rapporto tra politica e amministrazione, si possa assicurare all'apparato amministrativo capacità di impostare e risolvere problemi¹⁷.

¹⁶ STARK, BRUSZT, op. cit., 1996, p. 120.

¹⁷ GIORGIO FREDDI, *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in GIORGIO FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, p. 19.

Nello Stato comunista, l'esigenza del controllo della politica sull'amministrazione prevale di gran lunga su quella del rendimento, innanzitutto a causa della natura "non responsabile" dell'autorità politica. Nonostante le considerevoli differenze tra i sistemi amministrativi, possono essere identificate alcune caratteristiche definitorie dello Stato comunista che possono essere così riassunte¹⁸: estrema centralizzazione, con controlli gerarchici pervasivi sui livelli amministrativi inferiori e mancanza di vere autonomie locali; concentrazione del potere, con fusione di esecutivo e legislativo e controllo del partito unico sugli organi decisionali e su tutti i rami dell'amministrazione, con una stretta connessione tra apparati dello Stato e del partito, secondo il modello della "doppia gerarchia"¹⁹; primato delle direttive del partito sulla legge e, quindi ruolo secondario del principio di legalità e assenza di veri e propri controlli di legalità sull'azione della pubblica amministrazione; un personale amministrativo la cui carriera era legata largamente a criteri di lealtà partitica. Queste caratteristiche sono fondamentalmente coerenti con l'assunto della dottrina marxista-leninista, che vede nello Stato lo strumento della realizzazione del socialismo; di qui l'individuazione "per via deduttiva" dall'ideologia dei compiti dell'azione amministrativa, e di qui anche il principio organizzativo di base del centralismo democratico, con la sostanziale unità di politica e amministrazione, di decisione e implementazione²⁰. Il crollo del regime e la scomparsa del partito guida non potevano che comportare anche il collasso del sistema amministrativo.

È abbastanza chiaro che il problema della riforma amministrativa nei sistemi post-comunisti non può essere ridotto alle misure di epurazione dei vertici della pubblica amministrazione e della loro sostituzione con personale fedele ai nuovi "padroni politici", che hanno caratterizzato, in misura più o meno estensi-

¹⁸ Cfr. H.J. HESSE, op. cit., pp. 219-220.

¹⁹ Cfr. RENATE MAYNTZ, *Sociologia della pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 110-111.

²⁰ KLAUS KOENIG, *Administrative Transformation in Eastern Germany*, in JOACHIM HESSE (a cura di), op. cit., pp. 135-149.

va, la prima fase della transizione; occorre, invece, una revisione strutturale adeguata ai nuovi carichi funzionali dello Stato e all'imperativo del principio di legalità dell'azione amministrativa. Nel compito di riformare i propri sistemi amministrativi, i PECO hanno il vantaggio di potersi avvalere della consapevolezza dei problemi, maturata sulla base dell'esperienza della caduta di rendimento e controllabilità dei sistemi amministrativi dei paesi democratici, in particolare quanto alla necessità che le proprietà strutturali dei sistemi amministrativi siano adeguate ai carichi funzionali dello Stato. Il modello dell'amministrazione legale razionale, coi correlativi presupposti di separazione tra politica e amministrazione, decisione e implementazione, e della neutralità e strumentalità della burocrazia, è riconosciuto come il modello in grado di assicurare la certezza, prevedibilità e controllabilità dell'azione amministrativa, ed è adeguato per quei compiti per cui gli obiettivi sono chiari e le risorse qualitativamente e quantitativamente sufficienti. L'affermarsi di questi caratteri dell'azione amministrativa è cruciale per ridefinire il rapporto tra cittadini e Stato secondo i principi delle liberaldemocrazie. Tuttavia, non vi è dubbio che i compiti dello Stato democratico post-comunista non si esauriscono a quelli che implicano certezza quanto ai fini e ai mezzi.

La scienza dell'amministrazione empirica ha messo in rilievo come lo Stato democratico e interventista deve cimentarsi sempre più con situazioni incerte e problematiche, guidato dai criteri dell'efficacia e della ricettività²¹, rispetto alle quali le proprietà organizzative e lo stile decisionale delle burocrazie di tipo legale-razionale si sono rivelate sempre meno adeguate. Ciò vale a maggior ragione per lo Stato post-comunista, che deve affrontare il compito storicamente senza precedenti della costruzione dall'alto, per via politico-amministrativa, del mercato e della società civile²²: le situazioni nelle quali ci si trova a scegliere sono tali per cui vi è un

²¹ Cfr. G. FREDDI, op. cit., p. 49. Cfr. anche BRUNO DENTE, *In un diverso Stato*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 27-30.

²² CLAUS OFFE, "Vers le capitalisme par construction démocratique? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est", in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n. 6, 1992, pp. 923-942.

grado elevato di incertezza su quali mezzi possano essere utilizzati per ottenere un certo obiettivo, e molto spesso non esiste nemmeno un consenso tra gli attori coinvolti su quale obiettivo si debba perseguire.

A fronte degli inediti compiti dello Stato post-comunista, è particolarmente evidente la natura di formulazione di ipotesi dell'attività di *policy-making*, la cui qualità dipende, in ultima analisi, dalle basi conoscitive su cui poggia. Di fronte a un serio deficit di informazioni (per la novità della sfida e per la fluidità della situazione politica ed economica), risulta cruciale la capacità della pubblica amministrazione di accumulare ed elaborare conoscenze e di procedere in modo empirico-sperimentale: ciò implica un disegno organizzativo che valorizzi il ruolo dei tecnici nelle burocrazie e le attrezzi a svolgere adeguatamente la funzione di *policy advising*, selezionando i fatti rilevanti e strutturando le alternative decisionali per i propri "padroni politici"²³. Come ha messo in luce la teoria delle organizzazioni, una amministrazione capace di apprendimento e di elaborazione innovativa è esattamente il contrario di quella in cui è la gerarchia il principio organizzativo assoluto, come nelle burocrazie comuniste²⁴, ma anche nelle classiche burocrazie di diritto amministrativo: la divisione del lavoro deve essere flessibile, le conoscenze e la responsabilità condivise. Long già nel 1954 portava ad esempio le forme di organizzazione proprie della ricerca scientifica, orientate alla soluzione dei problemi e in cui le basi della cooperazione non sono quelle del comando gerarchico, ed esortava a fare emergere nell'amministrazione pubblica analoghe "isole di comportamento razionale orientato allo scopo"²⁵. Nella stessa chiave Schiavo-Campo ha proposto

²³ NORTON E. LONG, "Public Policy and Administration: the Goals of Rationality and Responsibility", in *Public Administration Review*, vol. 14, n. 2, 1954; IDEM, "Public Policy and Administration: the Goals of Rationality and Responsibility", in *Public Administration Review*, vol. 56, n. 2, marzo-aprile 1996, pp. 149-154.

²⁴ FRANK P. SHERWOOD, "An Academician's Response: the Thinking, Learning Bureaucracy", in *Public Administration Review*, v. 56, n. 2, marzo-aprile 1996, p. 156.

²⁵ Cfr. NORTON E. LONG, op. cit.

che la riforma del settore pubblico nei PECO si avvalga di "nuclei di efficienza", che si costituiscano come agenti dinamici di cambiamento: le caratteristiche di tali nuclei dovrebbero essere la dimensione ridotta, la selezione fortemente meritocratica del personale e la sua adeguata incentivazione, l'utilizzo di talenti nazionali, la presenza di procedure semplici e flessibili, la dotazione di risorse sufficienti, la natura *ad hoc* e transitoria piuttosto che permanente, l'operare non solo in vista di compiti specifici ma anche per favorire l'apprendimento di nuovi stili di azione amministrativa in altre agenzie²⁶.

Un altro aspetto del nuovo carico funzionale dello Stato post-comunista, che impinge sulla riforma amministrativa, è rappresentato dalla natura pluralistica e conflittuale propria del contesto dei processi decisionali nelle democrazie: è sempre più frequente che gli obiettivi non vengano fissati dalla mano pubblica, ma scaturiscano attraverso la trattativa, la negoziazione tra attori portatori di interessi divergenti, assistita e mediata dalla pubblica amministrazione. In questi contesti, la razionalità della decisione è squisitamente politica e la decisione "giusta" è quella che appare accettabile alle parti, che produce consenso²⁷. Anche in questo caso, ciò che vale per le democrazie consolidate vale *a fortiori* per lo Stato post-comunista. Nel processo di riforma è cruciale depotenziare i conflitti tra le differenti parti in causa; inoltre il coinvolgimento degli attori sociali nella definizione delle politiche permette di accrescere la comprensione intelligente dei problemi di politica pubblica da parte dei *policy-makers*, attraverso la possibilità di anticipare le conseguenze future delle *policies*, evitando di affrontare le reazioni dei destinatari ormai nella fase di implementazione. Uno dei nodi della riforma amministrativa nello Stato post-comunista è dunque creare istituzioni per la mediazione e la concertazione tra quegli attori i cui interessi sono minacciati dalle possibili riforme, e che hanno la capacità di bloccare l'implemen-

²⁶ SALVATORE SCHIAVO-CAMPO, *Institutional Change and the Public Sector: Towards a Strategic Framework*, in SALVATORE SCHIAVO-CAMPO (a cura di), *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, Washington, The World Bank Discussion Papers, n. 241, 1994, pp. 13-14.

²⁷ Cfr. G. FREDDI, loc. cit.

tazione e il consolidamento delle riforme²⁸. Questo richiede sviluppo di competenze nel personale burocratico di natura squisitamente politica piuttosto che giuridica e tecnica.

Una prima indicazione di carattere generale circa la natura del problema della riforma delle amministrazioni pubbliche nei PECO, che può essere derivata dalla scienza dell'amministrazione d'indirizzo empirico da un lato, dalla considerazione dei compiti dello Stato nel post-comunismo dall'altro, è quindi che alla diversità dei nuovi carichi funzionali deve corrispondere una diversificazione strutturale, che permetta il dispiegarsi di tipi diversi di razionalità amministrativa²⁹.

Fondamentalmente coerenti con questa esigenza di carattere generale sono altre politiche di riforma amministrativa che sono considerate necessarie, relative al decentramento politico e amministrativo e al reclutamento e incentivazione del personale burocratico. Il decentramento politico offre dei vantaggi tanto dal punto di vista dell'efficacia che da quello della responsabilità: consente migliori informazioni sulle condizioni locali e le preferenze dei destinatari, maggiori possibilità di sperimentare soluzioni di *policies* innovative e di correggere gli errori, una maggiore flessibilità del *policy-making* rispetto alle esigenze locali³⁰. A fronte di questi vantaggi di flessibilità e ricettività, il decentramento presenta problemi che debbono essere affrontati quanto al coordinamento e alla necessaria presenza di capacità amministrative adeguate a tutti i livelli di governo.

Un altro aspetto sottolineato dalla letteratura sullo Stato post-comunista riguarda il personale burocratico, che è giudicato quantitativamente insufficiente e qualitativamente carente rispetto ai nuovi compiti; il reclutamento, la formazione e l'incentivazione dei funzionari sono priorità che trovano un ostacolo nella carenza di risorse finanziarie a disposizione dei nuovi governi. In particolare, per i piccoli Stati nuovi, la mancanza di personale può rive-

²⁸ Cfr. STARK e BRUSZT, op. cit., p. 190.

²⁹ Cfr. G. FREDDI, op. cit.

³⁰ Cfr. CEPR (Centre for Economic Policy Research), *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1995.

larsi un vincolo paralizzante per la preparazione all'accesso, perché il compito di adeguamento della legislazione e della sua applicazione è analogo in tutti i paesi, ma deve qui essere affrontato con una dotazione di risorse umane molto minore³¹.

D'altra parte, solo una politica di adeguata selezione e incentivazione del personale permette di raggiungere un altro degli obiettivi generali della riforma, la lotta alla corruzione. Questa dipende sì dall'adeguato sviluppo di funzioni di revisione e controllo nella pubblica amministrazione, ma anche dalla diffusione di un solido *ethos* burocratico e dalla messa a punto di un efficace sistema di incentivazione individuale nel pubblico impiego. La percezione e la realtà dell'esistenza tra i candidati all'adesione di elevati livelli di corruzione possono rappresentare un serio ostacolo al loro ingresso nell'Unione europea. La graduatoria della corruzione di *Transparency International* del 1996 dà un'idea delle differenze esistenti: mentre tra i venti paesi meno interessati da fenomeni di corruzione figurano 10 degli attuali 15 membri dell'Unione, non vi figura nessuno dei PECO candidati all'adesione; Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria occupano rispettivamente il ventiquattresimo, venticinquesimo e trentunesimo posto, precedendo comunque due paesi membri, l'Italia (trentaduesima) e la Spagna (trentaquattresima)³².

3. *Lo stato della riforma della pubblica amministrazione in vista dell'accesso all'Unione europea in Polonia, Ungheria, Slovenia, Estonia e nella Repubblica Ceca*

Il Libro Bianco della Commissione del 1995 sottolineava come fosse particolarmente difficile valutare i progressi fatti nella riforma del sistema amministrativo. Se rilevava infatti che tutti i paesi associati avevano messo in atto una serie di sforzi per attrezzarsi per i compiti di implementazione, specie nel settore del mercato interno, riconosceva altresì che il compito "è di grande

³¹ ALAN MAYHEW, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 230.

³² JOHN EATWELL *et al.*, *op. cit.*, pp. 15-16.

complessità e richiede uno sforzo straordinario di coordinamento e una dedizione inflessibile”³³. E aggiungeva che “il quadro complessivo è che il processo di creare, dotare di personale e di rendere operative tutte le strutture amministrative necessarie è in ritardo rispetto allo stesso processo di adeguamento della legislazione. La situazione varia tra i paesi associati e da settore a settore, ma c’è un bisogno diffuso di maggiori sforzi da questo punto di vista”³⁴. Sulla base delle indicazioni contenute nel Libro Bianco, negli Accordi europei e di una valutazione propria delle priorità della riforma amministrativa in ciascun paese, i governi hanno intrapreso tutta una serie di misure volte all’adeguamento delle strutture e della legislazione, in vista dell’accesso.

Dalla letteratura sulla riforma amministrativa nei PECO si possono trarre alcune valutazioni generali sullo stato delle riforme e l’adeguatezza del sistema amministrativo per l’ingresso nella UE.

3.1. *Il quadro istituzionale del pre-accesso*

Dal punto di vista del disegno organizzativo dell’amministrazione centrale dello Stato e del suo adeguamento a gestire i rapporti con l’Unione europea in vista dell’accesso, Slovenia ed Estonia, che in quanto precedentemente parte di federazioni più ampie, hanno dovuto costruire *ex novo* la propria amministrazione centrale, hanno goduto di un vantaggio comparativo rispetto ai paesi che hanno dovuto fare i conti con l’eredità del passato.

L’Estonia ha creato nel marzo del 1995 uno specifico Ufficio per le questioni europee, optando per una struttura separata da quella del Ministero degli Esteri. Un Comitato interministeriale per l’integrazione europea, presieduto dal primo ministro, è responsabile per le iniziative del governo, mentre il Consiglio dei ministri discute le questioni europee con periodicità meno regolare. Al fine di far sì che l’intera pubblica amministrazione sia al corrente dei cambiamenti legati alle regolamentazioni europee e

³³ COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper*, op. cit., p. 6.

³⁴ *Ibidem*, pp. 4-5.

possa svolgere il ruolo di metterle in atto, il paese ha adottato una soluzione articolata. Innanzitutto vi è il Consiglio dei funzionari di grado superiore, che si incontra ogni 2 settimane ed è presieduto dal sottosegretario al Ministero degli Esteri; dall'inizio del 1996 riunioni *ad hoc* sono state dedicate agli affari comunitari. Inoltre vi sono otto gruppi di lavoro, che si occupano di questioni specifiche come gli standard tecnici o l'addestramento dei funzionari. L'aiuto a formare queste strutture è venuto dagli Stati membri UE, specie Danimarca e Svezia³⁵.

Anche la Slovenia ha messo a punto un complesso meccanismo di pianificazione, coordinamento e monitoraggio per la gestione del processo di pre-accesso, posto sotto la direzione del Ministero degli Esteri. Esso comprende un Ufficio per le questioni europee, un comitato interministeriale di coordinamento dell'attività dei Ministeri chiave, presieduto dal Ministero degli Esteri, e un comitato interministeriale composto dai sottosegretari preposto invece al coordinamento delle attività di implementazione. All'interno dell'Ufficio per le questioni europee è stata creata un'unità per il supporto tecnico per l'integrazione europea, con compiti di consulenza ai Ministeri sulle questioni rilevanti per l'accesso, di preparazione di piani settoriali e di monitoraggio dei progressi compiuti; inoltre è stato installato un Ufficio per la legislazione con funzioni di coordinamento tecnico per l'armonizzazione della legislazione e il recepimento dell'*acquis*. Per quanto riguarda le agenzie responsabili del pre-accesso a livello dei singoli Ministeri, nei Ministeri afferenti al comitato interministeriale sono stati creati dipartimenti per le questioni europee, mentre il corrente programma PHARE prevede che tutti i Ministeri di *line* si dotino di unità per le questioni europee.

Inoltre, per assistere l'Assemblea nazionale nel compito di iniziativa ed approvazione della legislazione da cui dipende l'accesso della Slovenia all'UE, è stata formata nel 1997 una Commissione

³⁵ ADRIAN MURDOCH, "Estonia Plugs the Information Gap", in *European Dialogue*, n. 4, luglio-agosto 1997. MARIE SOVEROSKI, *Agenda 2000: Paving the Way for Enlargement?*, in MARIE SOVEROSKI (a cura di), *Agenda 2000: an Appraisal of the Commission Blueprint for Enlargement*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, p. 21.

sione parlamentare sulle questioni europee; il supporto al lavoro parlamentare è fornito anche da un Ufficio di ricerca e un Ufficio di documentazione. Anche queste strutture sono state create col programma *PHARE-Institution Building*, che prevede anche la formazione dei membri del Parlamento sulle tematiche dell'Unione europea e dell'accesso³⁶.

In Ungheria per il compito di gestire la strategia di pre-accesso è stato messo a punto un complesso meccanismo. Al più alto livello politico vi sono il Comitato interministeriale per l'integrazione europea, presieduto dal ministro degli Esteri, e un gabinetto per l'integrazione presieduto dal primo ministro; quest'ultimo è supportato da una *task-force* strategica per l'integrazione. Nei singoli Ministeri sono stati istituiti dipartimenti europei. Il coordinamento del quadro istituzionale costituito per gestire i rapporti con l'Unione europea è affidato ad un organismo principale, il Segretariato di Stato per l'integrazione. Per quanto riguarda il lavoro di adeguamento della legislazione da parte del Parlamento, esso fa capo a una Commissione parlamentare per l'integrazione³⁷. Questo meccanismo viene giudicato complessivamente adeguato per mantenere la comunicazione nelle due direzioni tra governo nazionale e istituzioni europee, per diffondere nell'amministrazione centrale dello Stato informazioni provenienti da Bruxelles, nonché per programmare e coordinare le attività di armonizzazione della legislazione³⁸. Benché il partenariato per l'accesso valuti lo stato della pubblica amministrazione ungherese paragonabile a quello dei sistemi amministrativi dei paesi membri, esso sottolinea il persistere di alcune carenze a livello dell'amministrazione centrale, in vista dell'applicazione dell'*acquis*, in particolare la mancanza di organismi centrali in grado di svolgere funzioni di controllo per la politica agricola e di protezione del consumatore³⁹.

³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Phare Slovenia. Operational Programme Institution Building*, DGIA 1998, (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare>).

³⁷ Cfr. MARIE SOVEROSKI, loc. cit.

³⁸ CHRISTOPHER CONDON, "Hungary Finds the Devil in the Detail", in *European Dialogue*, n. 4, luglio-agosto 1997.

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Accession Partnership-Hungary* DGIA 1998, (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare>).

Nella Repubblica Ceca, la riforma dell'amministrazione centrale dello Stato è stata ritardata dalle vicende della divisione della federazione cecoslovacca. Comunque nel novembre 1992 ha cominciato ad operare nel governo ceco un Ufficio per la legislazione e la riforma della pubblica amministrazione, presieduto dal vice-primo ministro, col compito di sviluppare e implementare una coerente strategia di riforma amministrativa⁴⁰. I compiti connessi con la preparazione all'accesso all'UE fanno capo a singoli Ministeri: alle relazioni politiche con l'UE è preposta una divisione per l'integrazione nel Ministero degli Esteri, mentre al Ministero della Giustizia è affidato il compito di sostenere l'adeguamento della legislazione, con l'ausilio di un gruppo di lavoro. Gli aiuti internazionali, ivi compresi quelli del programma PHARE, sono gestiti da un centro per l'assistenza estera istituito presso il Ministero delle Finanze. Organi responsabili dell'adeguamento all'accesso sono stati istituiti anche nei Ministeri di *line*: nel Ministero dell'Agricoltura attraverso il programma *PHARE-Institution Building* si è creata un'unità di consulenza per le politiche, col compito di assistere il Ministero nella comprensione della PAC e nella formulazione delle politiche, mentre all'interno del Ministero per lo Sviluppo Regionale è stato costituito un Dipartimento per l'integrazione europea⁴¹. Il coordinamento a livello politico tra i Ministeri è assicurato da un Comitato interministeriale per l'integrazione europea, che è presieduto dal primo ministro: i membri permanenti sono il ministro delle Finanze, dell'Industria e del Commercio, dell'Agricoltura e degli Esteri. Il coordinamento tra le burocrazie ministeriali è invece gestito dal gruppo di lavoro degli alti funzionari, presieduto dal sottosegretario agli Esteri⁴².

In Polonia, l'amministrazione centrale dello Stato è caratterizzata da una versione abbastanza rigida del modello ministeriale, con una forte compartimentalizzazione verticale, e dalla tendenza dei Ministeri ad operare in modo segmentato, che rende estrema-

⁴⁰ OLGA VIDLÁKOVÁ, *Options for Administrative Reform in the Czech Republic*, in JOACHIM HESSE (a cura di), op. cit., p. 70.

⁴¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Accession Partnership Czech Republic*, DGIA 1998 (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare>).

⁴² MARIE SOVEROSKI, loc. cit.

mente lunghi e complessi i processi decisionali che richiedono la cooperazione di più Ministeri. La strategia complessiva di adeguamento all'integrazione, approvata nel 1997, ha istituito un Comitato interministeriale per l'integrazione presso il governo, presieduto dal primo ministro, con compiti decisionali e di coordinamento; un ufficio, dipendente dal Comitato per l'integrazione europea si occupa dell'esame delle proposte legislative, per verificarne la compatibilità con l'*acquis*⁴³. Gruppi di lavoro sono stati installati presso i singoli Ministeri, con lo scopo di sviluppare tanto le funzioni di *policy advising*, che quelle relative all'implementazione⁴⁴.

In linea generale, si può concludere che, con maggiore o minore incisività e tempestività, i paesi con i quali sono in corso i negoziati per l'accesso hanno posto in essere e stanno rafforzando a livello dell'amministrazione centrale dello Stato strutture per i rapporti con l'Unione europea e la preparazione all'accesso: si tratta di Ministeri *ad hoc*, di organi di coordinamento dell'attività di governo, in genere inquadrati sotto il Ministero degli Esteri, di dipartimenti o unità per le questioni europee nei singoli Ministeri, o gruppi di lavoro e *task forces* posti al di fuori delle strutture dei Ministeri. Al di là della maggiore o minore efficacia delle singole soluzioni organizzative, che non è ancora possibile valutare, complessivamente queste strategie sono giudicate ragionevolmente adeguate a coordinare l'adeguamento legislativo in vista dell'accesso e a gestire le relazioni del governo centrale con la UE. Per la loro costituzione e funzionalità l'apporto dei programmi *PHARE-Institution Building* continua ad essere decisiva.

Il problema più importante e generalizzato, quanto all'adeguatezza delle amministrazioni centrali dello Stato, riguarda le burocrazie ministeriali, e in particolare il loro grado di preparazione sulle questioni europee. Le strategie di "socializzazione" in vista dell'integrazione delle burocrazie dell'apparato centrale dello Stato sono una parte importante nella cooperazione per la pre-

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Phare Poland. Operational Programme. Institution Building*, DGIA 1998 (<http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare>).

parazione dei PECO all'accesso. La disseminazione di competenze in vista dell'integrazione è uno dei principali obiettivi del programma *Twinning*, nell'ambito di *PHARE-Institution Building*, che prevede il distacco, in qualità di "Consulenti per l'accesso" (*Pre-Accession Advisers*), di funzionari delle amministrazioni dei paesi membri, esperti di questioni comunitarie⁴⁵. Ma la formazione di competenze europee avviene anche attraverso il distacco presso la Commissione di funzionari delle amministrazioni dei paesi candidati all'accesso, che permette loro di familiarizzarsi con il lavoro delle istituzioni europee e sviluppare quei contatti tra burocrazie nazionali ed europee che si sono rivelati così importanti per il *policy-making* comunitario.

3.2. *La riforma del governo locale*

Come reazione alla centralizzazione tipica dello Stato comunista, nella maggioranza dei PECO la transizione ha visto riforme che hanno comportato l'emergere di forme di effettivo decentramento politico, con la creazione di sistemi di autonomie locali, con governi a base elettiva, e il trasferimento di competenze decisionali ed esecutive assai significative. Complessivamente, e per i motivi che espongo qui di seguito, il sistema di decentramento politico di recente inaugurato presenta ancora molte carenze: in particolare nella prospettiva dell'accesso non si è consolidato un livello di amministrazione regionale adeguato ad utilizzare al meglio i Fondi strutturali, ai fini dello sviluppo territoriale e della cooperazione transfrontaliera tra regioni europee. Ma anche quanto all'implementazione delle politiche le nuove amministrazioni locali, caricate di nuove competenze, ma carenti quanto a risorse finanziarie e di personale, rischiano di rivelarsi seriamente inadeguate.

Una prima debolezza delle riforme è stata infatti quella di aver determinato un'eccessiva frammentazione del sistema di go-

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Performance Review-Phare*, DGIA 1997; *Twinning: an Instrument of Institution Building*, DGIA Bruxelles, 1998.

verno locale, con la creazione di entità territoriali di dimensioni troppo piccole per essere efficienti: in Ungheria per esempio la dimensione media delle unità locali create dalla riforma del 1990-91 era inferiore ai 3.000 abitanti e nella Repubblica federale Cecoslovacca nel 1990 inferiore ai 2.000, con circa 5.800 unità nella Repubblica Ceca. Una struttura tanto atomizzata, che contrasta con le tendenze in atto nei paesi europei ad un accorpamento delle comunità locali in unità politico-amministrative di dimensioni più ampie, rispondeva alla retorica diffusa della necessità di una maggiore vicinanza delle sedi decisionali al popolo, ma dava vita ad unità amministrative di proporzioni troppo modeste per essere in grado di svolgere in modo adeguato i compiti ad esse trasferiti; né d'altronde il comune è divenuto una palestra di democrazia, perché la partecipazione alle elezioni locali, in mancanza di tradizioni di autonomia, è stata assai deludente.

Un problema serio è lo scarto tra le competenze trasferite al governo locale e le capacità amministrative di tali governi. Le riforme hanno infatti decentrato, anche se in misura diversa da paese a paese, compiti cruciali alla comunità locale. Questo trasferimento di competenze ha riguardato le politiche sociali (in particolare nel caso ungherese, l'educazione primaria), la gestione del territorio, ma anche la proprietà di imprese pubbliche, di edilizia abitativa e di aree urbane, che, anziché risorse, si sono spesso rivelate pesanti fardelli: il governo locale si è trovato così caricato di compiti che eccedono di molto le sue ambizioni e capacità. In particolare risulta critico il problema della disponibilità delle risorse finanziarie del governo locale: il decentramento di funzioni non è stato infatti accompagnato da adeguata autonomia impositiva e la stessa autonomia di spesa è seriamente limitata⁴⁶. Ciò ha

⁴⁶ Per esempio, la riforma del governo locale adottata in Polonia nel 1990 istituiva una autonomia limitata e mal definita delle comunità locali, cui venivano delegati compiti importanti dallo Stato senza conferire loro potere sufficiente né autonomia finanziaria (cfr. WOJCIECH TARAS, *Changes in Polish Public Administration 1989-1994*, in JOACHIM HESSE (a cura di), op. cit., pp. 23-27). Il comune è stato rafforzato dalla Costituzione polacca del 1997 che stabilisce che esso è l'organo di base del sistema dell'autonomia locale, e gli conferisce funzioni proprie e delegate, potere decisionale, statutario, finanziamento attraverso

reso il governo locale, che spesso è responsabile di irrinunciabili funzioni per il mantenimento del consenso, dipendente da inadeguati trasferimenti dal centro. Conseguenze delle difficoltà finanziarie dei governi locali sono state il ricorso all'indebitamento, ma anche la ricerca di risorse economiche attraverso la gestione in proprio delle imprese pubbliche trasferite, che ritarda il processo di privatizzazione⁴⁷.

Secondo Rice, il radicale cambiamento di rotta, dalla centralizzazione al decentramento, ha per certi versi complicato il processo di riforma, perché non sono state risolte le questioni del rapporto tra governo centrale e locale, che nel modello comunista era risolto attraverso la doppia dipendenza del livello locale, gerarchica da organi di livello superiore dello Stato, politica dal partito unico⁴⁸. Con la transizione, i livelli intermedi di governo, che in genere caratterizzavano lo Stato comunista quali strutture amministrative di controllo e sorveglianza sull'implementazione delle politiche e responsabili per i trasferimenti finanziari dal centro, ma che venivano ora considerate la tipica espressione del centralismo comunista, decadevano e perdevano funzioni e legittimità, con un sostanziale smantellamento dei meccanismi del coordinamento tra centro e periferia. In Ungheria, per esempio, il compito di controllo di legalità sugli atti dei consigli municipali e di contea e di raccordo tra amministrazioni centrali e locali è stato affidato a una figura nuova, il Commissario della Repubblica, che è rimasta tuttavia istituzionalmente debole⁴⁹. Nella Repubblica Ceca nel 1990 furono smantellati i Comitati nazionali, organi di decentramento amministrativo, sostituiti dai nuovi organi di governo co-

risorse proprie e trasferimenti dal centro, e capacità di stabilire accordi internazionali con attori locali stranieri. È lasciata ancora alla legge ordinaria la creazione di un livello intermedio di governo locale.

⁴⁷ RICHARD M. BIRD e CHRISTINE J. WALLICH, *Local Government Finance in Transitional Economies: Policy and Institutional Issues* in SALVATORE SCHIAVO-CAMPO (a cura di), op. cit., pp. 97-128.

⁴⁸ MARTIN RICE, "Public Administration in Post-socialist Eastern Europe", in *Public Administration Review*, vol. 52, n. 2, marzo-aprile 1992, pp. 116-125.

⁴⁹ Cfr. GABOR SZABÓ, *Administrative Transition in a Post-Communist Society: the Case of Hungary*, in JOACHIM HESSE, op. cit., pp. 89-105.

munale e l'amministrazione periferica dello Stato, che si situa di norma al livello dei distretti, subì un processo di frammentazione, col proliferare di organismi decentrati per lo svolgimento dei compiti connessi con le riforme economiche e sociali: tutto ciò ha determinato una sostanziale perdita di coerenza del sistema. Il coordinamento tra organi di governo locale e amministrazione periferica dello Stato, e tra i diversi organi dell'amministrazione periferica dello Stato, che tendono ad operare in modo separato, risulta fortemente carente e richiede tanto aggiustamenti strutturali che un riordino nella distribuzione delle competenze³⁰.

La questione della creazione e del rafforzamento di livelli regionali di governo, dotati di legittimazione diretta e di efficacia, resta una delle questioni aperte della riforma del sistema di governo locale nei PECO³¹, tanto più in considerazione del ruolo sempre più significativo svolto dalle regioni nel processo politico comunitario. In particolare amministrazioni regionali istituzionalizzate e con capacità di programmazione e gestione sono uno dei prerequisiti per l'accesso e l'utilizzazione efficace dei Fondi strutturali. Inoltre, occorre rafforzare i livelli di governo regionale in vista dell'importanza crescente acquisita dalle forme di cooperazione transfrontaliera e dallo sviluppo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: a tutt'oggi, è stato creato un certo numero di euroregioni tra i paesi membri e i paesi candidati all'accesso, e sono state lanciate iniziative per la creazione di nuove euroregioni attraverso quello che diventerà il confine orientale dell'Unione: l'efficacia della cooperazione transfrontaliera tra regioni richiede un livello di forza istituzionale comparabile se non equilibrato tra i partner³². Le forme di decentramento regionale nei paesi interessati al prossimo allargamento sono state istituite

³⁰ Così, per l'Ungheria afferma IMRE VEREBÉLI, *Options for Administrative Reform in Hungary*, in JOACHIM HESSE, op. cit., p. 112. Anche il partenariato per l'accesso della Polonia sottolinea la necessità di un riordino complessivo del sistema di decentramento politico e amministrativo. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, DG1A, op. cit.

³¹ Cfr. BIRD WALLICH, op. cit.

³² Cfr. WERNER WEIDENFELD (a cura di), *A New Ostpolitik Strategies for a United Europe*, Guetersloh, Bertelsmann Foundation, 1997, pp. 140-143.

molto di recente: solo dopo il 1995 nella Repubblica Ceca e dopo il 1997 in Polonia. Esse mancano di consolidamento e sono scarsamente attrezzate a svolgere adeguatamente le nuove funzioni; hanno inoltre basi deboli di identità e legittimazione.

Un altro aspetto di debolezza del sistema di governo locale nei PECO riguarda le carenze della classe politica e amministrativa locale. Quanto alla classe politica, l'embrionale sviluppo dei partiti in periferia fa sì che non vi siano strumenti adeguati per il reclutamento del personale politico locale. Altrettanto serio è il problema del personale amministrativo in periferia, dove il ricambio e la formazione di nuovi funzionari sono stati scarsamente incisivi. In particolare, tanto il personale delle amministrazioni periferiche dello Stato che quello del governo locale risultano disinformati sulle istituzioni e le politiche comunitarie.

3.3. La politica del personale

La maggior parte degli osservatori del processo di riforma amministrativa nell'Europa dell'Est sottolinea come uno dei maggiori aspetti di ritardo sia rappresentato nella carenza, ai diversi livelli di governo, di personale burocratico competente, motivato e impegnato nel processo di riforma.

Il primo problema che si è presentato con il cambiamento di regime è stato quello della lealtà dei burocrati ai nuovi assetti democratici: la questione aveva un'ovvia rilevanza, visto l'intreccio tra politica e amministrazione nei sistemi comunisti e l'importanza dei criteri di natura politica nel determinare le carriere, ma inevitabilmente si poneva il dilemma di scegliere tra lealtà ed esperienza. I provvedimenti di epurazione dei ranghi della pubblica amministrazione hanno operato con maggiore o minore incisività e pervasività a seconda della natura del regime autoritario e delle modalità della transizione. In Ungheria, dove la transizione assunse modalità negoziali, la domanda di epurazione dei ranghi della burocrazia fu moderata: una legge per l'epurazione approvata dal Parlamento fu bocciata da una sentenza della Corte Costituzionale nel 1992, e la legge approvata nel 1993 riguardò essen-

zialmente quella parte dell'apparato coercitivo dello Stato che aveva svolto un ruolo significativo nella repressione della rivoluzione del 1956⁵³. Questo permise di mantenere un'alta burocrazia che, per l'attenzione dedicata dal kadarismo alla formazione di un corpo di funzionari aggiornato e tecnicamente agguerrito, era di qualità assai superiore a quella ereditata dai governi democratici negli altri PECO. Ben altra fu la vicenda in Cecoslovacchia: qui il regime post-totalitario non aveva visto processi di riforma, la transizione era avvenuta in seguito al suo tracollo e la pressione per un'epurazione radicale dei ranghi dello Stato fu molto forte. La "Legge di revisione" ha bandito dal pubblico impiego circa 50.000 persone a tutti i livelli. Questa legge, che rifletteva il risentimento diffuso nei confronti dell'apparato dello Stato comunista (e probabilmente una sopravvalutazione della lealtà al passato regime di burocrati in gran parte disillusi e de-ideologizzati), è stata criticata per la sua radicalità anche dalle organizzazioni internazionali del lavoro: essa ha privato l'alta amministrazione di personale con buone conoscenze tecniche ed economiche e ha diffuso tra i ranghi della pubblica amministrazione un clima di insicurezza e diffidenza⁵⁴. Soprattutto per le funzioni di *policy advising* i nuovi governanti hanno preferito avvalersi nella prima fase delle riforme, di piccoli nuclei di tecnici politicamente fedeli e di esperti stranieri (così è avvenuto, per esempio, in Polonia col piano Belczerowitz per la riforma economica) e risolvere il dilemma tra fedeltà ed esperienza affiancando a vecchi burocrati uomini nuovi⁵⁵. Complessivamente, però, la carenza di personale burocratico con competenze adeguate ai nuovi compiti dello Stato e a gestire le strategie di pre-accesso si è rivelata molto seria: mancano, per esempio, gli esperti legali necessari in vista del processo di recepimento dell'*acquis*. A questo si è cercato di supplire con consulenti stranieri, col "distacco" di funzionari a Bruxelles, perché

⁵³ Cfr. J. LINZ, A. STEPAN, op. cit., p. 314.

⁵⁴ RICHARD POMAHAC, *Administrative Modernization in Czechoslovakia between Constitutional and Economic Reform*, in JOACHIM HESSE (a cura di), op. cit., pp. 62-63.

⁵⁵ K Reforming Weak States.

acquisiscano dimestichezza con le istituzioni e la legislazione europea, e con numerosi programmi di formazione. Resta il problema di far passare le informazioni a livello del governo locale, poiché ai livelli inferiori di governo c'è una ignoranza diffusa di cosa implichi l'accesso all'Unione europea.

Nella strategia di formazione di un'alta burocrazia qualificata rientra il varo (o il rilancio) di scuole di amministrazione pubblica. Queste scuole hanno avuto uno sostegno limitato dal Programma per lo sviluppo dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea, attraverso il programma TACIS. In Polonia la Scuola Superiore di Amministrazione Pubblica, sul modello dell'ENA, fu creata nel 1990 dal primo governo non comunista, nel quadro di una politica del personale volta a una completa epurazione dei vertici amministrativi comunisti (ma non dei livelli intermedi della burocrazia, dove la *nomenklatura* è rimasta al suo posto) e alla loro sostituzione con una nuova élite amministrativa. La Scuola Nazionale di Amministrazione Pubblica forma giovani laureati altamente selezionati con corsi di 18 mesi e periodi di tirocinio in patria e all'estero. Per quel che riguarda l'adeguamento delle competenze dei funzionari in vista dell'accesso alla UE, in Polonia si tiene una sessione annuale di formazione dei funzionari sulle questioni europee organizzata dalla Scuola Europea di Pubblica Amministrazione di Maastricht³⁶.

Un sistema articolato di formazione del personale è operante in Ungheria. Qui già nel 1978, le esigenze di riforma della pubblica amministrazione avevano portato alla creazione di una Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione e di un Istituto di Amministrazione Pubblica: nel corso degli anni Ottanta il curriculum di queste scuole venne modernizzandosi e differenziandosi in tre settori: gestione, politiche sociali e ambientali. Dopo la transizione la Scuola passò dal Ministero dell'Interno a quello dell'Educazione, e fu affiancata da altri istituti di formazione, quali il Centro per la pubblica amministrazione presso l'Università di Budapest, creato con il sostegno dei programmi TACIS e l'assistenza dell'Associazione Nazionale delle Scuole di Pubblica Am-

³⁶ Cfr ALAN MAYHEW, op. cit., p. 230.

ministrazione degli Stati Uniti. Uno degli aspetti fondamentali delle nuove politiche di formazione in Ungheria è l'attenzione per le burocrazie locali, con la fondazione nel 1991 di un'Accademia del governo locale⁵⁷.

Oltre al problema della formazione, ci sono quelli dell'incentivazione del personale burocratico e della creazione di un forte *ethos* burocratico di professionalità e neutralità. La scarsità di risorse finanziarie impedisce di offrire ai funzionari remunerazioni competitive con quelle del settore privato, che paga ai laureati, con qualificazioni difficili da reperire (come quelle di tipo giuridico) salari che sono il triplo o più di quelli del settore pubblico⁵⁸; il risultato è il passaggio massiccio al settore privato di personale amministrativo qualificato, incluso quello formato dalle Scuole superiori di Amministrazione Pubblica o dai programmi di assistenza internazionale.

Oltre all'aspetto dell'incentivazione economica e della formazione professionale, c'è quello dello *status* associato alla burocrazia e della sua immagine sociale; una delle conseguenze della perdita di legittimazione del regime comunista è stato il discredito dell'apparato dello Stato e la diffusione di sentimenti di alienazione e diffidenza nei confronti della burocrazia. L'emergere tra i funzionari di quel forte spirito di corpo e senso della propria missione, che sono uno dei tratti distintivi delle burocrazie forti e capaci di essere soggetti attivi del *policy-making*, risulta quindi particolarmente difficile.

Le difficoltà nella politica del personale impingono anche sui ritardi nella lotta alla corruzione. Finora le riforme hanno comportato soprattutto una definizione legale dei comportamenti appropriati, piuttosto che lo sviluppo di un sistema efficace di controlli e politiche salariali di incentivazione e di impiego⁵⁹; ma solo remunerazioni soddisfacenti e la crescita di un'etica pubblica

⁵⁷ CHESTER A. NEWLAND, "Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration", in *Public Administration Review*, vol. 56, n. 4, luglio-agosto 1996, pp. 382-389.

⁵⁸ Cfr. ALAN MAYEW, loc. cit.

⁵⁹ GEOFFREY LAMB, *Some Governance Dimensions of Institutional Reform*, in SALVATORE SCHIAVO-CAMPO (a cura di), op. cit., p. 132.

sostenuta da un coeso gruppo di riferimento possono arginare il diffondersi del fenomeno, in una fase di riforma economica in cui le occasioni di corruzione tendono a moltiplicarsi. La persistenza di comportamenti diffusi di corruzione è una delle carenze del sistema amministrativo più spesso rilevate nei partemariati per l'accesso.

Il processo di adeguamento del sistema amministrativo alle esigenze della politica democratica, delle riforme e dell'accesso alla UE mostra ancora insufficienze e ritardi, soprattutto per quel che riguarda la ridefinizione e l'istituzionalizzazione delle strutture del governo locale e la crescita della qualità del personale amministrativo; in particolare risultano più resistenti al cambiamento quei settori in cui esso implica una modifica di orientamenti e aspettative, e la maturazione di un nuovo stile amministrativo. Tuttavia è indiscutibile che i progressi realizzati, se si considera lo stato della pubblica amministrazione al momento del collasso dello Stato comunista, siano stati considerevoli: c'è stato un notevole sforzo per ridisegnare l'amministrazione centrale e creare strutture in grado di gestire le strategie di pre-accesso e di attrezzare la burocrazia di vertice ai nuovi compiti. Inoltre, è stato messo in piedi un vasto sistema di autonomie locali e si va verso la costituzione di un sistema a più livelli di governo.

4. *Il ritardo della società civile*

Il riferimento alla società civile è ricorrente nel dibattito sulle transizioni, con una notevole ambiguità sul significato da attribuirvi. Una delle definizioni più utili è stata data da Edward Shils, che individua tre aspetti fondamentali della società civile: l'esistenza di una rete di associazioni, diverse dalla famiglia o dal clan, ma anche dallo Stato; la separazione di tali associazioni dallo Stato, ma anche la loro interazione con lo Stato; l'esistenza di un modello diffuso di *civility*, che poggia sul consenso sulle regole per la risoluzione dei conflitti⁶⁰. Il vantaggio di tale definizione è quello

⁶⁰ DAVID SHILS, "The Virtue of Civil Society", in *Government and Opposition*, vol. 26, n. 1, 1991, pp. 3-20.

di mettere in evidenza i tre aspetti fondamentali della società civile: quello della densità organizzativa autonoma; quello della reciproca legittimazione tra Stato e società civile; quello della diffusione di una cultura di tipo civico, caratterizzata da quella fiducia politica di base che poggia sull'aspettativa del rispetto delle regole da parte di tutti gli attori in gioco.

La definizione di società civile della teoria empirica della democrazia è diversa dunque da quella ricorrente nella retorica politica della transizione post-comunista, nella quale essa era essenzialmente concepita come "non-Stato"; qui la società civile costituisce l'interfaccia tra la sfera privata e lo Stato, e presuppone nei suoi aspetti organizzativi e culturali l'interazione con lo Stato democratico.

Una società civile sviluppata, nei suoi aspetti organizzativi e culturali, non è solo un prerequisito del consolidamento democratico, come mette in rilievo la teoria empirica della democrazia da Tocqueville in poi: essa ha una rilevanza diretta per l'integrazione in Europa. La partecipazione in forme più o meno istituzionalizzate dei gruppi di interesse al *policy-making*, tanto nella fase ascendente, di formazione dell'agenda e definizione del contenuto delle politiche, che nella fase discendente, di implementazione e sorveglianza sull'applicazione, è una caratteristica distintiva del processo politico europeo: l'integrazione dei nuovi partner post-comunisti presuppone dunque che vi si sviluppino forme mature di articolazione della domanda politica, e una diffusa consapevolezza dei propri diritti da parte degli attori economici e sociali e dei cittadini. Il Libro Bianco della Commissione è esplicito su questo punto: per esempio si sottolinea come l'adeguamento della normativa in settori come la protezione dei consumatori o gli appalti rischi di rimanere lettera morta se i consumatori o gli attori economici non comprendono i propri diritti⁶¹.

Dopo la transizione, per contro, nei PECO la società civile "cresce" stentatamente, anzi sembrerebbero manifestarsi i sintomi di un regresso, tanto dal punto di vista della densità organizzativa che da quello della cultura civica.

⁶¹ COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper*, op. cit., p. 5.

La formazione e il consolidamento di gruppi portatori di interessi e valori capaci di azione collettiva sono in ritardo rispetto al consolidamento delle istituzioni democratiche. Per quanto riguarda la rappresentanza degli imprenditori, la nascita recente della classe imprenditoriale, l'estrema differenziazione interna, le modalità diverse e non tutte trasparenti della sua emergenza, possono spiegare i ritardi nell'organizzazione degli interessi datoriali per l'azione collettiva. Per contro, la forte tradizione di organizzazioni dei lavoratori, ancorché eterodirette, faceva attendere che a transizione avvenuta i sindacati sarebbero stati forti: invece, e nonostante la conflittualità del lavoro che ha contraddistinto l'inaugurazione delle riforme economiche, le ricerche sembrano suggerire che i sindacati, dopo la transizione, risultavano meno organizzati ed efficaci e con minor sostegno tra i lavoratori⁶².

Fenomeni di demobilitazione sono emersi anche tra i gruppi di tutela di interessi pubblici e i nuovi movimenti. I movimenti ecologisti, che erano stati importanti momenti di auto-organizzazione della società, sono in molti casi decaduti o si sono trasformati in partiti con modeste performance elettorali⁶³: il risultato è che non esiste oggi nei paesi post-comunisti una "lobby ambientale" in grado di sensibilizzare l'opinione pubblica e di mobilitarsi affinché l'adeguamento agli standard ambientali dell'Unione europea nel campo dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua, della conservazione della natura e dello smaltimento dei rifiuti sia realizzato, nonché di monitorarne l'implementazione⁶⁴. Modesta è stata la capacità di mobilitazione del movimento femminista, nonostante le donne siano state le più toccate dalla disoccupazione e dalle nuove povertà generate dalla riforma economica, e benché questioni come l'aborto o la contraccezione siano ricomparse nell'agenda politica delle democrazie post-comuniste, come è avvenuto in Polonia e Ungheria⁶⁵. In vista dell'integrazione in Euro-

⁶² LESLIE HOLMES, *Post-Communism. An Introduction*, Cambridge, Polity Press, 1997, p. 278.

⁶³ CHRIS CORRIN, *People and Politics*, in STEPHEN WHITE, JUDY BATT, PAUL G. LEWIS, op. cit., pp. 194-196.

⁶⁴ Cfr. WERNER WEIDENFELD (a cura di), *A New Ostpolitik*, op. cit., p. 86.

⁶⁵ Cfr. CHRIS CORRIN, op. cit., pp. 196-202.

pa, le associazioni di rappresentanza degli interessi funzionali e i gruppi promotori di interessi pubblici dei PECO mancano della rappresentatività e delle capacità politiche per una partecipazione efficace al processo politico europeo.

Quanto all'emergere di una cultura civica, gli studi sulla cultura politica mostrano il permanere di sentimenti pervasivi di sfiducia e alienazione, il cui indicatore più vistoso è la modesta partecipazione elettorale, in particolare a livello di quelle articolazioni del governo locale che avrebbero dovuto costituire una palestra di civismo. Sfiducia interpersonale, particolarismo, "egualitarismo negativo", tendenza a eludere e manipolare le regole, alienazione da un'autorità percepita come distante e non responsiva, e insieme tendenza alla "paternalizzazione" dello Stato e alla dipendenza, sono i tratti culturali in cui la letteratura sulle transizioni individua gli indicatori principali del mancato sviluppo all'Est di una società civile autonoma rispetto allo Stato⁶⁶.

Se si confrontano la demobilitazione e il disincanto con la mobilitazione che caratterizzò la fase di crollo e transizione dei regimi, in Polonia e in Ungheria, è comprensibile perché vi sia una diffusa percezione che la società civile si sia "volatilizzata" dopo il successo delle rivoluzioni del 1989, anziché crescere e irrobustirsi⁶⁷. Questa percezione dipende probabilmente da un equivoco sul significato della cosiddetta mobilitazione della società civile contro lo Stato che ha segnato in modo più o meno intenso e prolungato l'ultima fase del comunismo. Come precisano tra gli altri Linz e Stepan⁶⁸, l'opposizione polacca si costituì come *società civile contro lo Stato*, con una pretesa di verità e eticità; questa nozione di società civile, fortemente radicata nella cultura cattolica e in un'identità nazionale costituitasi nell'opposizione all'occupazione straniera, che fornì le basi di mobilitazione dell'opposizione, non ha molto a che vedere con la società civile descritta dalla teoria empirica della democrazia, che riconosce

⁶⁶ Cfr. *supra*, nota 7 p. 3, in particolare PIOTR STOMPKA, *La fiducia*, op. cit.

⁶⁷ Cfr. CLIVE TEMPEST, "Myths from Eastern Europe and the Legend of the West", in *Democratization*, n. 1, 1997, p. 133.

⁶⁸ Cfr. J. LINZ, A. STEPAN, op. cit., p. 271.

invece lo Stato come destinatario di un'azione guidata dal perseguimento degli interessi. La retorica della società civile, tipica della fase della contestazione del regime comunista, ha fornito tutta una gamma di efficaci slogan per mobilitare l'opposizione, ma tende a nutrire una cultura essenzialmente antipolitica, ostile alla negoziazione e al compromesso, e diviene, a transizione avvenuta, un ostacolo all'emergere di una cittadinanza attiva e consapevole dei propri diritti⁶⁹.

Piuttosto che la tesi di decadenza della società civile nella fase successiva alla transizione, come esito delle circostanze della transizione stessa, appare più fondata quella che la debolezza del tessuto associativo e i pervasivi sentimenti di sfiducia e alienazione nella cultura politica del post-transizione siano in realtà fenomeni che affondano le loro radici nella "lunga durata". Certo, le vicende della transizione all'Est contano: le difficoltà dell'azione collettiva nella situazione di insicurezza creatasi con l'avvio delle riforme economiche; le difficoltà organizzative in condizioni di scarsità di risorse e di *know how*; la carenza di *leadership* per le associazioni di rappresentanza degli interessi e i movimenti, determinata tra l'altro dal passaggio dei leader della mobilitazione della società civile alla classe politica; la disillusione e i sentimenti di diffusa insicurezza generati dall'impatto delle riforme dell'economia sulla vita quotidiana dei cittadini. Ma la debolezza del tessuto associativo e l'assenza di una cultura civica derivano soprattutto dall'eredità del socialismo reale, che a sua volta si è giovato, nella demobilitazione della società, di una tradizione culturale preesistente, comune all'Europa centrale e dell'Est e legata a comuni modalità del processo di modernizzazione⁷⁰. La convinzione che la fragilità della società civile nella maggioranza dei PECO derivi da fattori di lunga durata ha portato a formulare una prognosi pessimistica sulle prospettive di consolidamento democratico. Così alcuni autori hanno sostenuto che vi sia una sostanziale incompatibilità con la democrazia delle culture dell'Europa centrale e

⁶⁹ Cfr. JOHN ELY, "The Politics of Civil Society", in *Telos*, v. 93, n. 3, 1997, p. 176.

⁷⁰ GEORGE SCHOEPFLIN, *The Political*, op. cit.

orientale⁷¹; altri hanno sottolineato che il mutamento culturale ha comunque tempi assai più lunghi della fase di costruzione delle nuove istituzioni politiche ed economiche⁷².

Ritengo che, senza sottostimare l'entità del cambiamento richiesto, vi siano buoni motivi per sostenere che questo stato di cose è tutt'altro che irreversibile, e che gli sforzi delle istituzioni comunitarie e di attori non governativi dei paesi membri per favorire la crescita della società civile nelle democrazie post-comuniste sono tutt'altro che destituiti di fondamento. In primo luogo, i principali fattori esplicativi della presenza o dell'assenza di una società civile matura sono la natura e la *performance* delle istituzioni economiche e politiche: le istituzioni svolgono infatti, come insegnano March e Olsen, un ruolo "integrativo", di produzione di norme e valori, che può assumere segno positivo o negativo⁷³. Con riferimento alla fiducia, orientamento di base di una cultura politica caratterizzata da *civility*, Sztompka identifica in cinque proprietà delle istituzioni e dei processi sociali le condizioni che generano fiducia⁷⁴. La prima è la visibilità, contrapposta a distanza e segretezza, che scaturisce da fattori quali la trasparenza dei processi decisionali, l'esistenza di media liberi. La seconda è la stabilità della vita sociale, contrapposta alla provvisorietà e transitorietà connesse con un cambiamento sociale rapido. La terza condizione è il pluralismo delle opzioni, opposto all'omogeneità e al monopolio, che permette che almeno alcune delle opzioni (partiti, produttori, fonti di informazione, etc.) suscitino fiducia, arginando la tendenza della diffidenza a cumularsi e diffondersi. La quarta è la sicurezza personale, correlata con il benessere economico e alti livelli di istruzione. La quinta è la certezza e la regolarità della vita sociale, opposta all'arbitrarietà e al volontarismo, che è resa possibile da ordinamenti costituzionali e legislativi certi, certezza dei diritti, prassi corrette, presenza di istituzioni che

⁷¹ Cfr. SASHA WEITMAN, op. cit.; CHRISTOPHER BRYANT, op. cit.

⁷² Cfr. RALPH DAHRENDORF, op. cit.; Georg Schoepflin, *Culture*, op. cit.

⁷³ J. MARCH e J. OLSEN, *Rediscovering Institutions*, New York, The Free Press, 1989; trad. it., *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1992.

⁷⁴ PIOTR STOMPKA, *La fiducia*, op. cit., pp. 49-53.

tutelino questi principi: "si deve percepire che la macchina delle responsabilità funziona"⁷⁵. Infine la sesta preconditione è l'integrità, "la condotta esemplare del personale che opera nei 'punti di accesso' alle istituzioni: i leader politici, il personale burocratico". La fiducia dipende insomma in ultima analisi dalle caratteristiche delle istituzioni e delle procedure politiche, dalla *performance* delle istituzioni e dagli esiti delle politiche pubbliche: ai fini della crescita della società civile occorre dunque che l'efficacia integrativa di un determinato assetto istituzionale o contenuto di *policy* costituisca un parametro altrettanto importante dell'efficacia strumentale nell'orientare le scelte quanto alla costruzione delle istituzioni e alle politiche pubbliche.

Oltre a quelli mediati dalla crescita della fiducia politica e delle disposizioni civiche nella cittadinanza, vi sono altri e più immediati determinanti della densità associativa. Innanzitutto l'esistenza di poste in gioco rilevanti e di accessi al processo decisionale pubblico, nazionale e sovranazionale, costituiscono di per sé uno stimolo decisivo alla crescita delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi anche in società civili deboli. In secondo luogo le risorse organizzative e di *leadership*, che costituiscono il prerequisito della articolazione degli interessi e dei valori, possono essere generate dall'alto e dall'esterno. La "sponsorizzazione" delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e delle organizzazioni non governative da parte delle istituzioni politiche nazionali o sovranazionali può costituire una via ineludibile per il loro sviluppo⁷⁶, purché se ne salvaguardi il pluralismo e l'autonomia. I programmi comunitari come *PHARE-Institution building* o *Democracy*, che mirano a rafforzare le strutture associative, possono svolgere un ruolo assai significativo, come dimostrano i successi ottenuti da *Democracy* nel favorire la crescita delle organizzazioni non governative nei PECO.

Dal punto di vista della creazione di un sistema di articolazione degli interessi sviluppato è importante anche l'assistenza fornita

⁷⁵ *Ibidem*, p. 53.

⁷⁶ Cfr. STEPHEN P. OSBORNE, ANIKO KAPSOVARI, "Towards a Civil Society: Exploring Its Meanings in the Context of Post-communist Hungary", in *Journal of European Social Policy*, v. 7, n. 3, 1997, pp. 217-218.

ta dai gruppi di interesse transnazionale e dalle associazioni degli interessi dei paesi membri. Per esempio la Confederazione europea dei sindacati ha messo a punto una strategia di cooperazione con i sindacati dei lavoratori dei paesi candidati all'accesso, per rafforzarne le capacità di rappresentanza degli interessi, tanto nei confronti dei governi nazionali che delle istituzioni europee: le associazioni sindacali dei 10 paesi associati sono state invitate a partecipare al lavoro degli organi della CES, che ha fornito supporto per la creazione presso le confederazioni nazionali di comitati sindacali permanenti per l'integrazione in Europa, dotate di un segretariato con compiti di coordinamento e articolati in gruppi di lavoro (sulle questioni economiche sociali e legali)⁷⁷.

Quello della CES è solo un esempio delle strategie possibili per rafforzare la densità organizzativa della società dei paesi post-comunisti: il fatto che la sponsorizzazione alla crescita delle associazioni che articolano interessi e valori venga da parte di una pluralità di attori (governi nazionali, istituzioni europee, gruppi di interesse transnazionali e dei paesi membri della UE), rappresenta per di più in qualche misura una garanzia rispetto al rischio che la promozione delle nuove organizzazioni si traduca nel loro "incapsulamento" nello Stato o nei partiti, come accadrebbe se tale sponsorizzazione venisse dalle sole istituzioni nazionali.

5. *Conclusion*

In questa comunicazione ho tentato di mettere in rilievo alcuni aspetti del processo di transizione nei PECO che sono stati in un primo momento trascurati nelle strategie mirate a preparare l'accesso. Questi problemi permangono e non sono di facile soluzione, in particolare nella misura in cui presuppongono i tempi lunghi del mutamento culturale, ma non costituiscono, per lo meno per i candidati a un accesso in tempi prossimi, vincoli invalicabili. Dal punto di vista della riforma amministrativa i com-

⁷⁷ Cfr. EMILIO GABAGLIO, "EU Should Look at the Social Dimension of the Enlargement Process", in *European Dialogue*, n. 3, 1997, p. 2.

piti che i cinque paesi debbono affrontare sono ancora molti, ma indiscutibilmente negli ultimi anni i governi hanno mostrato un notevole attivismo in questo campo. Inoltre essi si possono giovare di due significativi vantaggi: il primo è quello tipico dei *late-comers*, che possono giovare dell'esperienza acquisita dalle democrazie occidentali nel tentare di rispondere alla crisi dello Stato, tanto più quando queste conoscenze cumulate possono essere trasferite, come sta avvenendo, con programmi di cooperazione e assistenza alla riforma. Il secondo è che l'opera di riformare un sistema amministrativo che ha subito un sostanziale processo di disgregazione in seguito al tracollo del regime politico, e che si trova in condizioni di relativa fluidità organizzativa, incontra probabilmente meno difficoltà di quanto non ne incontri la riforma di sistemi che non hanno subito processi di destrutturazione altrettanto radicali, entro i quali più facilmente si organizzano le resistenze alla riforma.

La debolezza della società civile è un aspetto problematico ma non necessariamente irreversibile delle società post-comuniste e la crescita può esserne favorita da un efficace disegno istituzionale, dalla creazione di sedi negoziali e di consultazione e dal conferimento dall'alto e dall'esterno di risorse organizzative e legittimazione.

Le istituzioni europee, in particolare la Commissione, hanno mostrato d'altra parte di recente una crescente consapevolezza per questi problemi, e un attivismo maggiore nell'elaborazione di strategie adeguate, come dimostra il ridirezionamento degli obiettivi dei programmi PHARE, con la maggiore enfasi posta sui temi dello sviluppo delle capacità dello Stato e della promozione della crescita della società civile. Questo nuovo orientamento non può che essere considerato positivamente.

FULVIO ATTINÀ
Università degli Studi di Catania

Le riforme istituzionali e le opzioni della democrazia nel dopo Amsterdam

1. Introduzione

Come accade in ogni sistema politico, le regole e le politiche dell'Unione europea hanno probabilità di essere osservate se sono dotate di due caratteristiche basilari: efficacia e legittimità. L'efficacia delle regole e delle politiche comuni si misura con la capacità di risolvere i problemi per i quali sono prodotte. La seconda caratteristica è la legittimità democratica sia delle procedure con le quali le regole e le politiche sono decise sia del sistema politico dell'Unione nel suo complesso. Cosa può essere la democrazia di un sistema politico multi-statale come l'Unione europea?

L'efficacia delle decisioni comuni è la prima preoccupazione dei governi che danno vita ad organizzazioni di cooperazione funzionale. Essi creano organizzazioni per risolvere in comune i loro problemi e danno alle organizzazioni regole e procedure di funzionamento orientate al perseguimento di tale fine. Nel trattato istitutivo dell'organizzazione sono riflessi i valori politici ed istituzionali degli Stati membri, ma l'obiettivo principale del trattato – cioè, la formulazione di decisioni comuni efficaci – è ciò che ispira il disegno istituzionale e, soprattutto, l'attuazione pratica del disegno istituzionale dell'organizzazione. In altri termini, nella prima fase di un processo integrativo regionale organizzato, le decisioni sono costruite con un apparato istituzionale embrionale e con regole e meccanismi procedurali contingenti.

L'esperienza del processo di integrazione europea rivela che solo dopo una prima fase di successo del sistema decisionale comune (cioè di produzione di decisioni tempestive ed efficaci) si manifesta una domanda di riforma istituzionale volta ad accrescere la legittimità del sistema adattandolo alle aspettative e alle aspirazioni dei governi. L'esperienza del processo di integrazione europea, infatti, rivela che la prima fase di revisione istituzionale è frutto di una domanda governativa, cioè di una domanda proveniente dagli stessi titolari degli esecutivi degli Stati membri. Solo successivamente si manifesta una domanda non governativa di vera e propria legittimità democratica. La spiegazione del manifestarsi di queste domande in due momenti successivi può essere la seguente.

Le regole comuni sono tanto più efficaci quanto più modificano le economie dei paesi membri con vantaggi per tutti. Quando questo avviene, il sistema decisionale comune si stabilizza ma accade anche che i governi si preoccupino di avere garanzie istituzionali di protezione dei loro interessi. I governi che non sono soddisfatti delle regole e delle procedure istituzionali, chiedono aggiustamenti, correzioni e riforme procedurali ed istituzionali del sistema comune. Questi aggiustamenti, correzioni e riforme servono ad aumentare la legittimità del sistema comune e possono essere interpretati come scelte di democratizzazione del sistema ma nel senso (che chiarirò più avanti) di democrazia statale o intergovernativa.

Quanto più il sistema comune procede nella sua efficacia e approfondisce le sue competenze decisionali e politiche, tanto più si avvicina la seconda fase della democratizzazione ovvero la fase della domanda di costruire una democrazia non più limitata alla dimensione governativa ma estesa alla dimensione delle associazioni rappresentative degli interessi. Si apre allora un'agenda della democratizzazione multi-statale diversa dalla precedente. A causa dell'origine dei sistemi multi-statali (cioè a causa dell'essere creati da governi), la fase della democratizzazione intergovernativa precede l'avvio e certamente non si esaurisce prima della fase della democratizzazione non governativa. La domanda di partecipazione governativa, cioè, resta in vita ma assume caratteri diversi.

La Comunità/Unione europea ha vissuto la prima fase (inter-governativa) di democratizzazione negli anni Sessanta e Settanta – cioè dagli anni dell'istituzione del COREPER e del Compromesso di Lussemburgo a quelli dell'istituzione del Consiglio dei capi di Stato e di governo – ed è entrata nella fase della democratizzazione non governativa alla fine degli anni Settanta con l'elezione diretta del Parlamento europeo e soprattutto dopo l'Atto unico europeo del 1986.

2. *Democratizzazione e sistemi multi-statali*

La democratizzazione è un processo continuo. Il consolidamento del regime democratico è una "fine apparente". Nelle democrazie dell'Europa occidentale il processo di consolidamento è finito; la democratizzazione no. Il deficit democratico dell'Unione non è solo dell'Unione ma di tutti gli Stati membri nel senso che per certe decisioni politiche – per volontà deliberata o solo con il consenso dei governi degli Stati membri – sono venuti meno controlli democratici che quegli Stati possedevano. In altri termini, anche le democrazie consolidate – siano (come quelle europee) o non siano coinvolte in processi integrativi sopranazionali – vanno incontro a deficit democratici perché creano autorità di governo prive di controlli o perché trascurano di adattare le procedure esistenti alle nuove situazioni. Il problema è ben noto e non è solo europeo. Dahl, Held e altri (ad esempio Falk e Papisca) hanno chiaramente spiegato che un aspetto della crisi della democrazia contemporanea consiste proprio nel venir meno di controlli di decisioni politiche che non sono più assunte nel contesto delle istituzioni e dei processi politici nazionali ma in contesti sopranazionali.

Il problema, inoltre, è ampio e complesso. In questa occasione l'attenzione viene posta soltanto sulla questione di come si possano esercitare in sistemi multi-statali che abbiano i caratteri assunti dall'Unione europea i controlli che sono propri della democrazia procedurale dello Stato. I sistemi politici multi-statali sono sistemi di governo stabile, articolato e democratico composti da diversi Stati, organizzati su diversi livelli di governo (sovra-

statale, statale e sub-statale) e caratterizzati non solo da una struttura intergovernativa di negoziato e decisione ma da un vero e proprio sistema di istituzioni di "guida" ed "esecuzione", di rappresentanza politica e funzionale e di controllo giuridico e di bilancio. Nel caso dell'Unione europea queste istituzioni sono rispettivamente la Commissione (guida ed esecuzione), il Consiglio (guida, esecuzione e rappresentanza politica statale), il Parlamento (rappresentanza politica territoriale generale), il Comitato delle regioni (rappresentanza politica territoriale locale), i gruppi di interesse (comitati e fori di dialogo sociale), la Corte di giustizia (controllo giuridico) e la Corte dei conti (controllo di bilancio). Il caso sotto osservazione, quindi, è il sistema politico e di governo dell'Unione europea, un sistema politico e di governo fatto di istituzioni e procedure di livello statale e sovrastatale fra loro collegate. Esiste anche il livello di governo sub-statale ma il suo grado di sviluppo istituzionale nei paesi membri dell'Unione è molto diversificato e possiamo in questa occasione trascurarlo.

Vi sono tre opzioni e molte strategie di costruzione della democrazia in sistemi politici multi-statali. Le tre opzioni consistono nel:

- 1) controllare le istituzioni e le procedure sovrastatali con strumenti e meccanismi del livello statale;
- 2) creare meccanismi e procedure di controllo democratico specifici del livello sovrastatale;
- 3) impiantare nell'intero sistema multi-statale strumenti, meccanismi e procedure di controllo democratico che sono propri del livello statale.

Ogni opzione è la base di strategie di costruzione della democrazia multi-statale e può essere la base preferita da determinati attori del sistema (governi, partiti, movimenti, gruppi, etc.). È anche possibile che determinati attori formulino strategie di democratizzazione che mettono insieme elementi di diverse opzioni. In particolare, si possono preferire strategie costruite con elementi della prima e della seconda opzione oppure con elementi della seconda e della terza opzione.

L'analisi dello sviluppo costituzionale dell'integrazione europea può indicare quali sono state e quali sono oggi le opzioni

preferite dai principali soggetti politici dell'Unione e quali convergenze sono state raggiunte su un'opzione piuttosto che su un'altra. Il luogo della convergenza, tuttavia, è uno spazio mobile e la democratizzazione dell'Unione europea un processo di per sé incompiuto.

La prima opzione consiste nel cambiare le cose il meno possibile e quindi controllare il sistema multi-statale con i meccanismi e le procedure democratiche nazionali. Tutte le decisioni importanti del sistema multi-statale e delle istituzioni sovrastatali sono scrutinate ed approvate dalle istituzioni democratiche nazionali. Questa è l'opzione di partenza naturale di un sistema multi-statale, nel senso che questo nasce con un processo negoziale intergovernativo e con un trattato internazionale e perciò il primo controllo democratico iscritto nel disegno costituzionale del nuovo sistema è la ratifica ovvero l'approvazione del nuovo sistema da parte delle legittime istituzioni statali di rappresentanza del potere popolare.

La democrazia del sistema multi-statale in base a questa opzione è ottenuta attraverso il controllo esercitato dalle istituzioni statali legittime che sono gli esecutivi che quotidianamente sorvegliano la condotta delle istituzioni sovrastatali oppure le assemblee parlamentari statali che esprimono il proprio consenso o dissenso su atti specifici o, infine, i popoli stessi che attraverso l'uso di consultazioni referendarie accettano o rifiutano determinate scelte del livello sovrastatale.

Questa opzione di democrazia dei sistemi multi-statali può essere perciò denominata opzione statale o di democrazia statale nel senso che il sistema multi-statale è democratico perché esiste un quadro di regole e procedure mediante il quale quelli che si considerano gli attori reali del sistema – cioè gli Stati – controllano l'operato delle istituzioni sovrastatali. In realtà, gli Stati non sono i soli attori del sistema perché tali sono anche alcune istituzioni comuni (ad esempio, la Commissione), associazioni ed organizzazioni economiche e non economiche. Gli Stati, inoltre, non sono attori unitari. In questa opzione – invece – l'Unione europea è vista come un sistema politico "a pilastri nazionali" e il suo regime democratico non può che essere quello dei sistemi politici

“pilarizzati”, cioè il regime della democrazia consociativa. Gli Stati sono costretti dalle circostanze (l’interdipendenza economica e la globalizzazione) a consociarsi e coabitare in un unico sistema; i governi sono i leader che devono trovare accordi regolativi con procedure consociative. Nella democrazia consociativa dell’Unione europea, il Consiglio è il foro della mediazione tra i leader che rispondono ai propri elettori-popoli. Non esiste un solo popolo dell’Unione e, quindi, non esiste neanche il problema di creare meccanismi di controllo e responsabilità politica dell’esecutivo del sistema multi-statale. Un Parlamento comune – sebbene sia stato costituito – ha poco valore pratico e se lo si dota di forti poteri formali, questa scelta può avere conseguenze dannose a causa dell’interferenza tra divisioni partitiche e solidarietà nazionali. Se le decisioni del Parlamento non hanno peso formale e forte valore politico, poco importa che sulla loro formazione pesino le sue divisioni partitiche. Se le sue decisioni, invece, hanno valore formale e forte valore politico, è probabile che le divisioni nazionali si scontrino con quelle partitiche proprie di un’istituzione parlamentare. Se per avventura il Parlamento comune decide secondo schieramenti partitici, c’è il forte rischio che uno o più “pilastri” nazionali vengano messi in minoranza e vogliano uscire dal sistema multi-statale precipitandolo in una crisi disintegrativa.

La preferenza per questa opzione democratica dell’Unione europea non è limitata ai sostenitori dell’ortodossia consociativa. Soprattutto dalla Francia, dalla Gran Bretagna e dalla Danimarca sono venute diverse proposte di allargare il controllo nazionale sul sistema dell’Unione andando oltre la sfera dei governi nazionali e oltre l’attuale intervento dei Parlamenti statali solo nella fase post-formativa delle decisioni comuni. Secondo queste proposte l’allargamento della democrazia dell’Unione può essere ottenuto ammettendo i Parlamenti nazionali al processo di formazione della legislazione dell’Unione. Per questo è stato chiesto di mettere concretamente nell’agenda delle riforme dell’Unione la questione dell’ammissione dei Parlamenti nazionali al processo di formazione delle politiche dell’Unione. Le Dichiarazioni numero 13 e 14 annesse al Trattato di Maastricht e il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali annesso al Trattato di Amsterdam hanno

dato risposta proprio a questa strategia di democratizzazione dell'Unione (ma non si può ancora dire quanto questa risposta sia definitiva). Si tratta di una strategia che non è più interamente nei confini della prima opzione. Per la verità, dalla Danimarca viene solo la richiesta di condizionare la formazione delle decisioni comuni al preventivo apporto e consenso del Parlamento nazionale: cioè misure di controllo di democrazia statale. Qualcosa di simile viene proposto in Gran Bretagna. Dalla Francia, invece, viene la richiesta di procedure di associazione dei Parlamenti statali e sovrastatali nella formazione di regole dell'intero sistema: quindi una strategia di seconda o terza opzione che non è molto diversa da quanto avviene nei sistemi di governo di alcuni Stati federali o regionali che hanno, appunto, regimi propri di democrazia.

Consideriamo ora la seconda opzione, che è stata fino ad oggi la strada maestra della democrazia dell'integrazione europea. Su questa strada, infatti, è stato fatto il tragitto più lungo (cioè il maggior numero di riforme) anche se a volte si sono presi percorsi alternativi e si sono fatte scelte che sposano elementi di questa opzione e della precedente – ad esempio, l'allargamento del ruolo dei Parlamenti nazionali – oppure elementi di questa opzione e della terza – ad esempio, la creazione di un legame di responsabilità politica tra Commissione e Parlamento e il diritto di voto per il Parlamento europeo legato alla residenza dell'elettore che abbia la cittadinanza europea.

I meccanismi di questa opzione – che possiamo chiamare opzione di democrazia sovrastatale o *ad hoc* – sono di diversa natura e si appuntano in diversi luoghi dell'apparato istituzionale e delle procedure dell'Unione. L'obiettivo della democrazia come quadro di controlli reciproci tra le istituzioni sovrastatali ha ispirato il varo di riforme delle procedure di approvazione e scarico del bilancio comunitario a partire dagli anni Settanta. Le regole di trasparenza dei lavori del Consiglio e gli obblighi di informare il Parlamento anche sulle politiche del secondo e del terzo pilastro che sono stati messi a carico del Consiglio e della Commissione sono misure di pubblicità del governo del sistema che si giustificano come provvedimenti di democrazia specifici del livello sovrastatale. I meccanismi di maggiore rilievo di questa seconda

opzione, comunque, sono le procedure legislative introdotte dall'Atto unico europeo, allargate dal Trattato di Unione europea e modificate dal Trattato di Amsterdam: cioè, le procedure di cooperazione, co-decisione e parere conforme. Con queste riforme il livello sovrastatale dell'Unione dà forma al principio democratico della partecipazione popolare al processo legislativo attraverso l'istituzione di rappresentanza popolare, cioè il Parlamento.

Non c'è dubbio che le scelte costituzionali fatte in conformità con la seconda opzione di democrazia sovrastatale – frutto dell'esperienza e dell'immaginazione di eurocrati, europeisti, eurogiuristi ed europolitici – hanno finora funzionato soddisfacentemente. Esse hanno, almeno, spuntato le armi dell'accusa della mancanza di democrazia nell'Unione. Non hanno però disarmato gli accusatori ed eliminato il problema. Il fatto è che – almeno fino ad oggi – le critiche alle carenze democratiche dell'Unione che si dà meccanismi democratici specifici sono suscitate dall'esperienza della democrazia dello Stato nazionale e dallo scarto che il cittadino scorge tra le procedure della democrazia oggi attuata nel suo Stato e le procedure della democrazia oggi possibile dell'Unione. In altri termini, il processo di democratizzazione in corso appare dipendere dall'incontro tra le strategie di coloro che vogliono misure di prima opzione, le strategie di coloro che vogliono misure di seconda opzione e le strategie di coloro che – dando per certo che la democrazia che vogliono è quella che conoscono e praticano – vogliono misure di terza opzione, cioè misure che impiantano nell'intero sistema i caratteri salienti della democrazia rappresentativa del livello statale. Questo impianto comporterà aggiustamenti e cambiamenti della politica degli Stati – ma di questo non si è ancora consapevoli.

È chiaro che le strategie di terza opzione – che possiamo chiamare di democrazia multi-statale o del cittadino europeo – hanno bisogno di una condizione preliminare: l'esistenza di un'alta somiglianza tra le tradizioni e le forme della democrazia degli Stati del sistema dell'integrazione.

Nel caso dell'Europa (a quindici) esistono differenze nelle procedure e nelle pratiche democratiche dei paesi membri, ma la condizione della somiglianza dei caratteri salienti della democra-

zia rappresentativa non può dirsi mancante. Gli europei hanno la stessa concezione dei meccanismi con i quali si realizza la rappresentanza politica degli interessi e delle preferenze dei cittadini e la stessa concezione dei meccanismi con i quali si realizza la partecipazione indiretta dei cittadini al governo, cioè i meccanismi della competizione tra i partiti per la selezione e il controllo periodico dei governanti.

Lo sviluppo democratico dell'apparato istituzionale dell'Unione europea, quindi, potrebbe dipendere dalla sua capacità di assimilare questi caratteri salienti dei sistemi politici europei che sinteticamente si riassumono nella qualifica di essere sistemi di democrazia rappresentativa e, fino ad oggi, dei partiti. Per la verità, le democrazie europee sono oggi interessate anche da un allargamento delle forme della rappresentanza non partitica degli interessi e dall'estensione del ricorso ad agenzie di regolazione collaterali alle tradizionali istituzioni di governo – così, ad esempio, Majone, Scharpf. Questo carattere non è uno sviluppo estraneo all'integrazione europea; anzi, in questa l'intermediazione dei gruppi di interesse tra cittadini e istituzioni di governo è stata utilizzata più sistematicamente che nei sistemi statali e non vi sono segni di inversione di marcia, piuttosto il contrario. Tuttavia, ci sono meccanismi della democrazia che non possono non essere operati che dai partiti politici: cioè, l'offerta elettorale di proposte di governo, la formazione della compagine governativa e l'assunzione di responsabilità politica ed elettorale per la politica governativa.

3. Riforme legislative e rappresentanza politica dell'Unione europea

Negli ultimi quindici anni l'Unione europea ha apertamente affrontato il problema della sua democratizzazione con le riforme del processo legislativo e dell'investitura o nomina del presidente della Commissione. Sia le une che le altre investono il Parlamento europeo e le altre due istituzioni di governo dell'Unione – la Commissione e il Consiglio. Esse cambiano lo stato originario dei rapporti interistituzionali specialmente per quel che riguarda l'equilibrio tra Consiglio e Parlamento. Non c'è dubbio che que-

ste riforme hanno avvantaggiato il Parlamento rispetto al Consiglio; di conseguenza, esse hanno promosso il sotto-sistema rappresentativo del governo dell'Unione (in particolare, l'istituzione di rappresentanza politica generale, che è il Parlamento) e la politica partitica dell'Unione stessa.

Le riforme delle procedure legislative del sistema di governo dell'Unione sono state aperte dall'Atto unico europeo. Con l'entrata in vigore di questo Trattato, nel luglio 1987, il Parlamento ha assunto il rango di co-legislatore insieme alla Commissione e al Consiglio. La procedura di cooperazione, infatti, ha consentito al Parlamento di andare oltre il ruolo consultivo che la procedura vigente gli assegnava: a certe condizioni e in certe materie il Parlamento ha potuto emendare i progetti legislativi che gli sono stati sottoposti. Con la procedura di parere conforme, inoltre, il Parlamento è diventato il decisore ultimo di un seppure limitato numero di materie sulle quali la Commissione e il Consiglio elaborano proposte di decisione legislativa. Cinque anni dopo, il Trattato di Unione europea – aggiungendo la procedura di co-decisione – ha esteso il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo, allargando la lista delle materie oltre quelle previste dalla procedura di cooperazione e attribuendo al Parlamento nuovi strumenti per intervenire sulla redazione dei provvedimenti legislativi. Il Trattato di Amsterdam, infine, ha dichiarato conclusa l'esperienza della procedura di cooperazione ed ha ampliato il ricorso alla procedura di co-decisione (semplificandola) e alla procedura di parere conforme. Il Parlamento e i suoi gruppi partitici, quindi, hanno acquisito nell'Unione un ruolo istituzionale paragonabile a quello dei Parlamenti e dei gruppi parlamentari del livello statale.

Il processo di riforma delle procedure legislative dell'Unione europea, insomma, appare come un processo di istituzionalizzazione della rappresentanza politica sia per quel che riguarda la dimensione parlamentare sia per quel che riguarda la dimensione partitica secondo una strategia che rientra nella seconda opzione di democratizzazione. Le riforme delle procedure legislative, cioè, sono riforme specifiche del livello sovrastatale. La loro *ratio* è produrre un processo legislativo democratico associando tre isti-

tuzioni del livello sovrastatale dotate di specifica legittimità. Il Parlamento ha la legittimità popolare dell'elezione diretta. Il Consiglio è dotato di una speciale duplice legittimità: quella collettiva di rappresentanza degli Stati e quella individuale (di ciascun suo membro) di rappresentanza governativa. La Commissione – da quando (1994) è investita dei suoi poteri con il concorso del Parlamento e del Consiglio – ha aggiunto la legittimità politica di tale investitura alla legittimità formale attribuitale dai Trattati. Le riforme del processo legislativo comune, quindi, da un lato hanno conservato il ruolo legislativo del Consiglio e della Commissione che hanno anche – in base ai Trattati – ruoli esecutivi e direttivi del sistema; dall'altro, hanno ammesso il Parlamento al ruolo legislativo e per tale via hanno ammesso i partiti al funzionamento della democrazia dell'Unione.

Le riforme delle procedure legislative, in verità, hanno avuto effetti piuttosto ampi sulla rappresentanza dell'Unione. L'acquisizione di potere legislativo da parte del Parlamento ha portato sul Parlamento stesso l'attenzione del mondo degli interessi e del *lobbying*: dai singoli attori alle organizzazioni nazionali e comunitarie di categorie sociali, professionali e degli affari. A sua volta, entrando in rapporto con il Parlamento europeo in conseguenza dei suoi nuovi poteri decisionali, il *lobbying* ne alimenta il ruolo istituzionale e contribuisce, in complesso, ad accrescere il pluralismo istituzionale dell'Unione.

Non meno importanti sono gli effetti delle riforme legislative dell'Unione sulla rappresentanza partitica. Da questo punto di vista, anzi, si può dire che le riforme hanno avuto effetti decisivi. Le procedure introdotte dalle riforme degli ultimi anni, infatti, richiedono maggioranze assolute e, perciò, danno ai gruppi parlamentari più forti, coesi ed organizzati, maggiori possibilità di successo. È questa la condizione che ha mosso le acque piuttosto placide della competizione partitica nel Parlamento europeo.

Le aggregazioni in gruppi partitici sulla base dell'affiliazione alle stesse federazioni o internazionali partitiche hanno cessato di essere l'unico criterio di raccolta in un gruppo. L'identità di un partito misurata con l'identificazione con una "famiglia" politica europea ha finito di essere l'unico criterio valido di aggregazione

nel Parlamento europeo. Molto più importante è diventato il pesare sulle maggioranze deliberative delle nuove procedure decisionali (ed anche – come vedremo – sull'investitura del presidente della Commissione). Specialmente i partiti nazionali che hanno nel Parlamento europeo un contingente di deputati di media grandezza sono diventati inclini a condurre una politica partitica europea più mobile di quella suggerita dalle tradizioni familiari. A loro volta, i gruppi partitici – specie i due maggiori (PSE e PPE) che sono separati tra loro da un numero di seggi molto piccolo – non possono non essere attenti alle occasioni di allargamento della loro *membership*. La confluenza dei Conservatori britannici e di Forza Europa nel Partito popolare europeo sono il primo e l'ultimo caso importante di coabitazione nello stesso gruppo di partiti di "famiglie" diverse per contare di più nelle votazioni parlamentari.

C'è da dire, però, che se le riforme legislative hanno rianimato la politica partitica dell'Unione, i giovamenti per la rappresentanza non sono stati elevati. Il Parlamento ha acquisito potere decisionale e quindi corresponsabilità nella produzione di quella legislazione comunitaria che è determinata dal contributo parlamentare grazie alle nuove procedure. Questa corresponsabilità, però, non è messa nel circuito del controllo democratico della responsabilità dei legislatori: mi riferisco al fatto che le elezioni europee – elezioni di "secondo ordine" ovvero elezioni nelle quali la posta in gioco è principalmente "nazionale" – non sono occasioni per premiare o punire i deputati europei per il loro ruolo legislativo. Certo, essi sono co-legislatori e hanno soltanto una quota di responsabilità legislativa ma neanche gli altri co-legislatori (Commissione e Consiglio) presentano a qualcuno il conto del loro lavoro legislativo in maniera diretta.

Insomma, le riforme delle procedure legislative dell'Unione sono misure di democratizzazione *ad hoc* del livello sovrastatale, cioè misure della seconda opzione. Esse hanno prodotto sia cambiamenti importanti nelle relazioni tra le istituzioni che partecipano al processo legislativo sia l'allargamento della partecipazione nel processo legislativo al Parlamento. Questo fatto ha (avuto) effetti importanti sulla rappresentanza politica (imperativo del-

l'aggregazione partitica) e sulla rappresentanza degli interessi (*lobbying* parlamentare). Le critiche maggiori che permangono nei confronti del processo legislativo comunitario colpiscono soprattutto il fatto che questo processo legislativo non è controllabile dai soggetti stessi del sistema, cioè dai cittadini europei.

Ci sono due risposte a questo problema. Una è quella di favorire l'emergenza di canali (cioè veri e propri partiti europei) di ascolto e risposta e di responsabilità elettorale dei legislatori europei nei confronti dei cittadini europei. L'altra è associare i legislatori nazionali alla formazione delle politiche e delle decisioni dei legislatori europei. La prima risposta è coerente con la terza opzione di democratizzazione; l'altra con la seconda opzione. L'una e l'altra pongono all'attenzione il fatto che un sistema politico che ha diversi livelli di governo – sebbene caratterizzato da divisioni e discontinuità tra i livelli – deve anche disporre di canali di trasmissione che garantiscano la continuità e la coesione attraverso i livelli.

4. *La soluzione parlamentare nazionale*

La proposta di risolvere il problema che la discontinuità istituzionale pone alla democrazia dando un "ruolo" ai Parlamenti nazionali nel processo politico-legislativo dell'Unione è cosa diversa dal volerne rafforzare l'azione di controllo diretto sulla legislazione emanata dalla Comunità o sulla partecipazione del governo nazionale al processo legislativo comune. Quest'ultima rafforzerebbe la democrazia statale o della prima opzione; la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla formazione della legislazione comunitaria, invece, darebbe luogo a un nuovo canale di rappresentanza parlamentare che interferirebbe con quello attuale operato dal Parlamento europeo. A prima vista l'effetto di questa trasformazione sarebbe di sovraccarico e complicazione delle procedure decisionali, ma vediamo brevemente quali sono i caratteri di questa domanda di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Si può cominciare la storia nel 1989 con la prima riunione della Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Com-

munautaires (più nota con la sigla COSAC). L'iniziativa fu presa dalla Presidenza francese. Ogni sei mesi, la COSAC ha riunito nel paese di turno della Presidenza sei membri delle Commissioni Affari europei di tutte le assemblee parlamentari statali e sei membri del Parlamento europeo. Le riunioni si riducono in scambi di informazione; i membri non hanno un mandato preciso; le deliberazioni sono emesse per consenso. Il secondo atto ha luogo nel novembre 1990, alla vigilia dell'apertura della conferenza intergovernativa che ha preparato il Trattato di Unione europea. In quell'occasione 300 deputati di 20 assemblee parlamentari dei paesi membri e del Parlamento europeo si incontrarono a Roma in quella che fu definita l'Assise o Conferenza parlamentare della Comunità europea. L'obiettivo dell'Assise era quello di formalizzare nel nuovo Trattato il ruolo dei Parlamenti nazionali. L'Assise sortì qualche effetto in questa direzione. Il Trattato di Unione europea, infatti, è stato corredato della Dichiarazione 13 sul "Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea" e della Dichiarazione 14 sulla "Conferenza dei Parlamenti". La Dichiarazione 13 riteneva importante un maggiore scambio di informazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo ma affidava ai governi di provvedere alla fornitura delle proposte legislative della Commissione ai propri Parlamenti. La Dichiarazione 14 invitava a tenere "se necessario" altre Assise parlamentari europee e a consultarle sui grandi orientamenti dell'Unione europea. Ad oggi, nessuna conferenza parlamentare europea è stata convocata.

Nel corso dell'ultima Conferenza intergovernativa (1996-1997), il governo francese ha nuovamente proposto di dare un ruolo collettivo ai Parlamenti nel processo politico dell'Unione europea; il governo inglese e quello danese, invece, hanno proposto di rafforzare il ruolo individuale dei Parlamenti. Il Protocollo del Trattato di Amsterdam sul "Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea" concede alla domanda inglese e a quella danese che l'informazione dei Parlamenti nazionali sia garantita interponendo sei settimane tra la presentazione della proposta regolativa della Commissione in tutte le lingue dell'Unione e la sua iscrizione nell'agenda del Consiglio. Alla domanda francese concede, invece, il riconoscimento formale della COSAC. Questo

organismo potrà contribuire con i suoi commenti alla formazione delle politiche comuni che riguardino tre aree: quella delle libertà, sicurezza interna e giustizia, quella dell'applicazione del principio di sussidiarietà e quella dei diritti fondamentali. In complesso, le misure del Protocollo sulla presentazione delle proposte ai Parlamenti nazionali sono soprattutto misure di democrazia statale; il riconoscimento della COSAC, invece, è una misura di democrazia sovrastatale o anche una misura intermedia tra la seconda e la terza opzione di democrazia.

Il contenuto del Protocollo ha certamente un grado di ambiguità tale da non pregiudicare l'accoglienza da parte di soggetti che abbiano preferenze diverse. Tra questi soggetti è anche la maggioranza del Parlamento europeo che nel giugno 1997 ha approvato la "Risoluzione sulle relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali" (A4-0179/97). La Risoluzione separa nettamente le funzioni – definite distinti e complementari – dei due livelli parlamentari del sistema multi-statale dell'Unione e assegna al Parlamento europeo sia il ruolo legislativo del livello sovrastatale in armonia con le procedure di co-decisione e parere conforme (cioè assieme a Commissione e Consiglio) sia il ruolo di controllo politico dell'esecutivo comunitario attraverso l'investitura parlamentare del presidente e dell'intera Commissione. Secondo la Risoluzione, i Parlamenti nazionali devono, invece, controllare i propri governi; possono controllare le istituzioni dell'Unione dall'esterno e individualmente; non possono andare collettivamente oltre i compiti assegnati alla COSAC. Superare questi limiti e stabilire un'associazione più stretta tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo nel processo decisionale comune può solo complicare il processo e non risolvere i nodi della democrazia comunitaria che sono dovuti – secondo i parlamentari europei – soprattutto alla mancanza di strumenti di controllo del Parlamento europeo sul Consiglio e sul Consiglio europeo specialmente laddove il primo decide a maggioranza qualificata in materie che non ricadono nella procedura di co-decisione.

L'analisi del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario ha ormai raccolto un significativo numero di lavori che rischiarano sufficientemente un terreno che

è stato in passato poco illuminato. Da un punto di vista giuridico, secondo le leggi e le prassi nazionali, i Parlamenti sono ammessi a controllare e indirizzare la condotta del governo nazionale. Il contesto politico e costituzionale di ogni Stato, quindi, esercita i propri condizionamenti sul rapporto tra Parlamento e governo in materia comunitaria. I fattori di condizionamento principali sono la collocazione dei Parlamenti negli "interstizi" delle controversie nazionali, le concezioni della sovranità all'interno dello Stato, la forma od organizzazione territoriale dello Stato e il grado di adesione all'approfondimento dell'integrazione.

In complesso, il vecchio giudizio sulla carenza del controllo dei parlamentari nazionali sulle politiche dei propri governi nella Comunità è stato rivisto dagli studi che hanno osservato una crescita di attenzione dei Parlamenti sulle questioni comunitarie dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico, in particolare crescita di specializzazione comunitaria di deputati nazionali e crescita di contatti tra deputati nazionali ed europei.

L'Assemblea nazionale francese e il Parlamento tedesco sono indicati come esempi significativi del risveglio parlamentare negli affari europei, ma – erroneamente – la pietra di paragone più frequentemente scelta è il caso danese. In effetti, la Commissione Affari europei del Folketing arriva ad esercitare un vero e proprio potere di mandato sul governo in certe questioni importanti anche se questo non è previsto dalle leggi. Ma è stato spiegato che l'esistenza di governi di minoranza frequenti nel sistema danese rende necessario il ricorso al sostegno parlamentare. A questo si può aggiungere il fattore favorevole rappresentato dalla piccola dimensione di un Parlamento mono-camerale, come quello danese, che scongiura il pericolo dell'appesantimento del processo decisionale.

Il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo comune è molto interessante perché segnala un problema cruciale della struttura politico-istituzionale dell'Unione europea. Il problema è quello della discontinuità e delle relazioni tra le istituzioni dei diversi livelli di governo, problema conosciuto da tutti i sistemi federali e decentralizzati. Per prendere decisioni democratiche, questi sistemi hanno appositi meccanismi e proce-

dure formali, ma molto dipende dall'esistenza di attori di collegamento tra i livelli, come sono i partiti politici ed altri attori sociali transnazionali.

I livelli di governo dei sistemi di tipo federale sono di per sé sistemi con un certo grado di discontinuità e le istituzioni di governo dei diversi sistemi sono indipendenti le une dalle altre, ma devono anche essere tra loro coordinate. Discontinuità ed indipendenza sono condizioni ugualmente importanti perché il sistema funzioni nel rispetto delle esigenze dei singoli livelli e dell'insieme, ma altrettanto importanti sono la coesione e il collegamento tra le parti del sistema.

Certamente, un sistema sociale e politico sta insieme se c'è una volontà di stare insieme, quindi un certo grado di identità comune, ma è necessario anche che la volontà sia trasmessa alle istituzioni comuni da attori collettivi che siano in grado di raccogliere aspirazioni e bisogni popolari in tutti gli Stati del sistema e combinarli in programmi coerenti di governo comune. Questi attori sono i partiti politici.

Le decisioni collettive del sistema multi-statale non possono essere prese solo da organi o istituzioni che rappresentano i governi degli Stati membri, perché come tali essi rappresentano parti territoriali dell'intero sistema. Le decisioni collettive devono essere prese con il concorso di istituzioni nelle quali siano rappresentati attori collettivi che formano i propri programmi sulle base delle istanze di soggetti di tutto o quasi tutto il territorio del sistema.

Sotto questo punto di vista, il Trattato di Roma aveva fatto partire il processo integrativo con il piede giusto. Dando alla Commissione il potere di proposta legislativa, infatti, esso aveva sottratto ai rappresentanti dei governi statali tale potere fondamentale. L'evoluzione istituzionale della Comunità – come si sa – ha visto ridimensionare tale potere a vantaggio dei governi statali, imbrigliandolo ma non decurtandolo in maniera significativa.

Al consolidamento dei governi e del livello statale nel processo politico dell'Unione negli ultimi dieci anni, d'altra parte, si è aggiunto l'aumento dei poteri del Parlamento. L'istituzione nella quale operano i partiti nel processo decisionale formale, infatti, ha assunto ruoli co-decisionali (che già conosciamo), ha esteso i suoi

compiti di indagine e scrutinio ed ha iniziato a svolgere le funzioni di controllo politico dell'esecutivo intervenendo nell'investitura del presidente della Commissione.

Di fronte a questa istituzionalizzazione del Parlamento europeo, la proposta di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali sia nel controllo dei governi nazionali sia nel processo legislativo comune, per rafforzare la democrazia dell'Unione va considerata con attenzione perché il fine – rafforzare la democrazia dell'Unione – è certamente buono ma il mezzo potrebbe essere sbagliato. Il rapporto tra un Parlamento e il suo governo negli affari comunitari è cosa che esula dal presente discorso e si può dare per scontato che il controllo del Parlamento nazionale sulla condotta del governo nell'Unione giovi alla legittimità delle decisioni nazionali e comuni. Attribuire ai singoli Parlamenti nazionali un potere di intervento nel processo legislativo comune, invece, significa rischiare di bloccare tale processo ogni volta che un conflitto politico serio intervenga all'interno di un Parlamento nazionale. Attribuire a una conferenza dei Parlamenti nazionali competenze formali, sia pure limitate ad alcune materie, all'interno del processo legislativo comune significa – invece – gravare tale processo del controllo da parte di un'altra assemblea che – per giunta – è composta da delegati non eletti per tale funzione.

5. Responsabilità dell'esecutivo e politica partitica dell'Unione europea

Un'altra procedura che qualifica la democrazia dell'Unione europea è l'investitura o procedura di nomina del presidente e della Commissione. Essa è stata riformata negli ultimi due Trattati (quello di Maastricht e quello di Amsterdam) e sarà molto probabilmente oggetto di trasformazioni nelle prossime riforme. Con questa procedura si può creare un rapporto politico tra l'esecutivo e il Parlamento come istituzione di rappresentanza popolare. Legata alla censura parlamentare dell'esecutivo (già presente nei Trattati), questa procedura realizzerebbe nell'Unione europea le condizioni della responsabilità politica del governo che esiste nei regimi parlamentari.

Il Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini ha introdotto nel suo Regolamento il "voto di fiducia" della nuova Commissione: così il Parlamento chiamava il voto che esprimeva dopo la presentazione del presidente nominato dal Consiglio dei ministri. Tutto ciò non aveva base giuridica nei Trattati allora esistenti, ma successivamente il Trattato di Maastricht si è avvicinato all'attesa del Parlamento e ha introdotto il voto di approvazione del Parlamento al presidente e ai membri della Commissione designati dal Consiglio (art. 158). Il Trattato di Amsterdam è andato più avanti: il Parlamento dovrà approvare la designazione del presidente separatamente e antecedentemente all'approvazione dei membri designati della Commissione (art. 214). Si è così fatto un passo verso un esecutivo dell'Unione fortemente personalizzato: il presidente della Commissione ha sempre più il primato all'interno dell'esecutivo dell'Unione e non è affatto un *primus inter pares*.

Alla prima occasione di applicazione della procedura di Maastricht per l'investitura del presidente – cioè nel luglio 1994 – ci si poteva aspettare che una vera e propria competizione partitica si sprigionasse nel Parlamento europeo per determinare l'esito della votazione sul presidente. In effetti, i gruppi partitici maggiori indicarono le proprie scelte ufficiali ma non esercitarono alcuna vera pressione sui propri membri per rispettare la designazione del candidato fatta dal gruppo. Nel 1994 gli eurodeputati votarono secondo linee di maggioranza governativa del livello statale piuttosto che secondo linee di maggioranza partitica del Parlamento europeo. In altri termini, la maggioranza che si costituì per l'occasione nel Parlamento europeo era determinata dai deputati dei partiti che erano al governo negli Stati. Il che – tutto sommato – è una maggioranza sia a livello del Parlamento europeo che dei Parlamenti nazionali – e quindi degli elettorati nazionali: insomma, una maggioranza legittima. Dopo tutto, il dato non è affatto sorprendente se si tiene conto del fatto che le elezioni europee sono elezioni di "secondo ordine" e che la politica partitica dell'Unione europea è un complesso non equilibrato di relazioni tra partiti nazionali, gruppi del Parlamento europeo e federazioni partitiche. Non ci si può aspettare, cioè, che la competizione partitica nel Parlamento europeo annulli la competizione partitica

nelle arene governative nazionali, né si può accogliere il dato contrario come dato permanente o assoluto. È necessario, piuttosto, collegare le politiche partitiche dei diversi livelli e soprattutto aumentare la trasparenza della competizione partitica in occasione dell'investitura del presidente, in modo che questa diventi una questione visibile agli elettori.

In effetti, questo meccanismo si è messo in moto. I governi sanno già che la loro designazione di un candidato alla Presidenza della Commissione deve passare attraverso l'approvazione del Parlamento e sanno anche che in Parlamento si sviluppa una competizione che interferisce con le loro scelte. Finché il Consiglio non era obbligato a tenere conto delle deliberazioni del Parlamento nell'investitura del presidente della Commissione, il Consiglio si comportava come un concerto diplomatico nel quale ogni governo statale negoziava le sue preferenze all'interno di un gioco che aveva un numero chiuso di membri (l'insieme dei governi), tra i quali si potevano fare scambi e concessioni. Da quando è entrato in gioco il Parlamento, è entrato in gioco il rapporto tra i partiti dei governi nazionali e i gruppi partitici del Parlamento europeo. La votazione parlamentare sul presidente della Commissione del 1994 ha fatto saltare – come si è detto – la coesione di voto dei gruppi a vantaggio della fedeltà ai partiti o coalizioni di maggioranza del livello statale. Ma questo non è detto che sia un gioco facile e, soprattutto conveniente. Anzi, per un partito di governo nazionale costruire la propria maggioranza parlamentare europea può essere più conveniente che essere costretto a negoziare una candidatura dentro il Consiglio con i governi i cui partiti vantano una maggioranza nel Parlamento europeo. In altre parole, nel 1994 una buona parte dei deputati del PSE hanno dovuto votare il candidato del PPE per salvare l'accordo-scambio che il loro governo statale aveva fatto nel Consiglio. Abbia o no la maggioranza (di destra) del Consiglio concesso o promesso qualcosa alla minoranza (di sinistra) del Consiglio, questa – comunque – ha dovuto garantire la conformità di voto dei propri deputati europei. Le cose possono andare diversamente se la maggioranza del Consiglio ha anche la maggioranza in Parlamento in termini di seggi dei gruppi parlamentari: allora essa non ha bisogno di nego-

ziare e fare concessioni alla minoranza tanto in Consiglio che in Parlamento.

È chiara – a questo punto – la strategia dei partiti (nazionali) europei che vogliono ridurre la discontinuità tra i diversi livelli di governo dell'Unione: si tratta di far di tutto per avere le stesse maggioranze partitiche nelle principali istituzioni (esecutivi e Parlamenti) dei due livelli dominanti (Stato e Unione) dell'Unione europea. Ma se è chiaro e semplice cosa sono i partiti del livello statale e quindi le maggioranze partitiche del livello statale, non altrettanto chiara e non altrettanto semplice in sé stessa è quella cosa che chiamiamo partiti dell'Unione europea o partiti del livello dell'Unione. Questi, infatti, sono un aggregato fluido di formazioni comprendente le federazioni transnazionali, i gruppi partitici del Parlamento europeo e gli stessi partiti nazionali. Contro questa situazione fluida si scontrano per ora le strategie di maggioranze partitiche nell'Unione europea.

Forse con l'intento di muoversi verso una situazione più chiara, nel dicembre 1996 una maggioranza di eurodeputati ha fatto votare una risoluzione che chiede di dare "Posizione costituzionale ai partiti politici europei" (A4-0342/96) e definisce quali sono i requisiti che una formazione partitica deve avere per avere *status* di partito europeo, cioè di partito dell'Unione europea. Ma, a giudicare dall'esistenza di federazioni e di gruppi parlamentari con *membership* diverse, i partiti (nazionali) europei (di cui fanno parte gli eurodeputati che hanno approvato quella risoluzione) si stanno muovendo in un'altra direzione. Essi, infatti, ritengono opportuno conservare due formazioni partitiche europee e conservano la differenza tra appartenenza a una federazione partitica e appartenenza a un gruppo partitico del Parlamento europeo. L'imperativo della costruzione di maggioranze, ad esempio, fa allargare la *membership* del gruppo del Partito popolare europeo – che rivendica la sua ispirazione cristiana – ai conservatori britannici e a Forza Italia/Europa – del tutto estranee a quella ispirazione – ma lo stesso allargamento non è operato nella *membership* della Federazione del Partito popolare europeo. Perché? Per un significato simbolico che ha importanza politica, cioè per conservare le Federazioni come "case" dei partiti che si riconoscono

negli stessi valori politici, le cosiddette famiglie politiche. Non è che le Federazioni siano formazioni del tutto simboliche: qualcosa fanno. Ma la politica e l'integrazione partitica dell'Unione europea passa essenzialmente attraverso quello che fanno i gruppi del Parlamento europeo piuttosto che le Federazioni. Questo è dovuto agli imperativi istituzionali, cioè alla pressione delle regole procedurali sulla formazione di maggioranze nelle deliberazioni con le quali il Parlamento esercita la funzione co-legislativa. Questi imperativi sono diventati ancor più importanti in questi anni in cui l'importanza dei partiti come attori istituzionali è cresciuta mentre è diminuita la loro importanza come attori dei sistemi sociali. Il fenomeno generalizzato in Europa di crescita di importanza del partito parlamentare e di perdita di importanza del partito-organizzazione spiega anche l'importanza dei gruppi del Parlamento europeo rispetto alle federazioni partitiche transnazionali e insegna su dove porre l'attenzione quando si analizza la politica partitica dell'Unione europea.

Tutto ciò spiega quello che sta accadendo nella politica partitica dell'Unione europea in questo anno che precede l'elezione del Parlamento europeo e il rinnovo della carica di presidente della Commissione. Mi riferisco a due aspetti collegati fra loro: il processo di aggregazione partitica e l'impostazione della competizione elettorale.

Il processo di aggregazione partitica nel Parlamento europeo, cioè l'allargamento dei gruppi, e dei due gruppi maggiori in particolare, è determinato dalla forma e dalla costituzione del sistema partitico del Parlamento europeo. La capacità di aggregazione dei due gruppi maggiori – PSE e PPE – dipende dalla loro posizione relativa rispetto agli altri gruppi. Alla sua sinistra, il PSE ha – per così dire – poco da aggregare; alla sua destra ha il PPE. Questo, reciprocamente, manca di capacità di manovra a sinistra, ma a destra ha sempre potuto dialogare con gruppi frammentati e sensibili alle sue proposte aggregative. In altri termini, la forma multipartitica del sistema partitico dell'Unione europea ha sempre avuto una dinamica o logica bipolare e aggregante e le regole istituzionali che fanno dipendere la *performance* del Parlamento dalla formazione di maggioranze assolute hanno addirittura imposto una prassi consensuale o consociativa.

Il secondo aspetto dell'attuale politica partitica dell'Unione europea consiste nell'impostare una competizione elettorale che consenta di "vincere" sia nell'arena parlamentare sia nell'arena esecutiva. Nel primo caso si tratta di conquistare seggi; nel secondo caso si tratta di condizionare il processo di investitura del presidente della Commissione. Questa competizione interessa oggi maggiormente i partiti membri del PSE che sanno di avere nel Parlamento europeo – come abbiamo visto – minore spazio di manovra o coalizione, anche se hanno un piccolo vantaggio nel numero dei seggi. In altri termini, è interesse dei partiti di sinistra e del PSE andare alla competizione elettorale con un candidato alla Presidenza della Commissione perché questo – nel caso di vittoria elettorale del PSE alle elezioni europee del 1999 – può cercare di condizionare la designazione che farà il Consiglio. Non tutti i partiti del PSE, però, la penseranno nello stesso modo. Soprattutto i partiti del PSE che sono al governo nella capitale nazionale possono considerare gli incentivi del negoziato sulla nomina in seno al Consiglio, maggiori degli incentivi del guadagno elettorale che si otterrebbe manifestando all'elettore un candidato alla Presidenza della Commissione, manifestazione non richiesta da norme formali. L'elettore, cioè, premierebbe i partiti che fanno un'offerta elettorale talmente trasparente da includere un patto con l'elettore, non solo su politiche, ma anche sulla persona del responsabile dell'esecutivo.

Non c'è dubbio che la natura multi-statale del sistema politico dell'Unione richieda una procedura di investitura legittimata dalla partecipazione di chi rappresenta gli Stati – cioè i governi – e di chi rappresenta il popolo o l'insieme dei popoli – cioè il Parlamento. Non c'è dubbio, quindi, che l'associazione del Parlamento all'investitura abbia migliorato la legittimità democratica della procedura. L'obiettivo della riforma di questa procedura, però, è anche l'approssimazione a una condizione di responsabilità politica dell'esecutivo europeo di fronte al Parlamento: come tale, la riforma sarà certamente ampia e complessa. Il che fare dipende da una scelta tra le opzioni di democrazia del sistema dell'Unione. La strategia di chi vuole conservare l'autonomia del Consiglio e del Parlamento – autonomia che appartiene all'attuale procedura di

investitura – sceglie la seconda opzione di democrazia *ad hoc* del livello sovrastatale e non si preoccupa del fatto che con il funzionamento di questa democrazia interferisce con il livello statale sconvolgendo le maggioranze partitiche del Parlamento europeo. La strategia di coloro che vogliono “blindare” le scelte partitiche del Parlamento europeo inserendo la candidatura del presidente nei programmi elettorali, invece, corrisponde alla terza opzione di democratizzazione. Costoro assumono che un unico processo democratico debba attraversare i diversi livelli del sistema: attribuire ai partiti europei il compito di scegliere i candidati alla Presidenza della Commissione, infatti, significa anche chiamare i leader dei partiti europei a un grande negoziato con il quale si devono armonizzare le attese dei partiti nazionali in un unico progetto rappresentato da un candidato.

6. Conclusioni

L'accordo sulle regole istituzionali e procedurali di formazione delle decisioni politiche è un aspetto fondamentale di un sistema politico e un indicatore della sua democrazia. A questo accordo non potranno sfuggire i sistemi multi-statali che i governi saranno costretti a costituire per sopravvivere in un mondo globalizzato. Il processo di integrazione europea è anche un processo di instaurazione di democrazia – ma di democrazia oltre lo Stato nazionale. In questa analisi della democratizzazione del sistema multi-statale progressivamente costituito dagli Stati europei dopo la seconda guerra mondiale, sono stati definiti tre modi od opzioni di concepire ed impiantare la democrazia procedurale in questo sistema: l'opzione statale, l'opzione sovrastatale o *ad hoc* e l'opzione multi-statale che – in un certo senso – integra l'opzione statale e quella sovrastatale in un unico progetto. Sebbene ci sia del vero nell'affermazione che dice che l'Unione europea ha costituito uno spazio politico nel quale è difficile scorgere il luogo di un unico potere politico centrale, questa analisi ha voluto dimostrare che nell'Unione è in corso un processo di democratizzazione piuttosto coerente e incrementale e che la natura di questo

processo di democratizzazione risponde alla natura multi-statale del sistema. Se la democratizzazione delle procedure decisionali di un sistema politico è un processo di ammissione dei sudditi attraverso i loro rappresentanti al processo decisionale ed inoltre un processo di allestimento di *checks and balances* tra le istituzioni, la democratizzazione delle procedure decisionali multi-statali deve fare i conti con la necessità di compendiare la partecipazione alle stesse procedure dei governi e dei sudditi primari (i cittadini) organizzati in associazioni di tipo partitico che sono, a loro volta, responsabili della selezione dei governi nazionali.

GIAN PIERO ORSELLO
Università di Roma "La Sapienza"

Problemi istituzionali dell'Unione europea dopo il Trattato di Amsterdam

L'occasione dell'odierno convegno, opportunamente promosso dall'AUSE, ci consente di fare il punto sulla situazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Amsterdam sul piano istituzionale in vista delle tappe successive che potranno essere consentite dopo la ratifica e dopo l'entrata in vigore di tale Trattato.

Siamo consapevoli che dopo il Trattato di Maastricht la prevista Conferenza intergovernativa del 1996 avrebbe dovuto risolvere i problemi aperti da tale Trattato per dare soluzioni effettive alle indicazioni proposte e per consentire le procedure necessarie al pieno funzionamento dell'Unione europea; ma siamo altresì consapevoli che la Conferenza intergovernativa apertasi a Torino durante il semestre di Presidenza italiana non è riuscita a raggiungere gli obiettivi proposti a causa di difficoltà di carattere politico concernenti la situazione interna di alcuni dei paesi membri, in particolare i risultati delle elezioni in Gran Bretagna e in Francia, che non avevano consentito per evidenti ragioni di tempo ai nuovi governi di far fronte alle scadenze previste e la prospettiva incombente delle elezioni politiche nella Repubblica federale tedesca, che avevano costretto a giungere alla conclusione della Conferenza senza poter trovare il consenso a realizzare passi avanti più rilevanti sul piano istituzionale anche in vista dell'allargamento dell'Unione europea ed all'attuazione del programma 2000.

Dopo quasi cinquant'anni si tratta di riprendere il filo dell'impegno politico finale che la realizzazione del disegno europeo

porta con sé e che era stato previsto fin dall'iniziale previsione del piano proposto da Jean Monnet e fatto proprio dal governo francese dell'epoca.

Infatti la Dichiarazione Schuman del 1950 non rappresenta soltanto il momento costitutivo, ma la base costituente dell'Unione europea. Non a caso, in quella dichiarazione si parla in maniera esplicita di prospettiva federale: essa non è soltanto l'atto iniziale del processo comunitario, ma è un'indicazione di tendenza, rappresentata, secondo noi federalisti, dalla prospettiva della federazione europea. Di ciò siamo vieppiù convinti man mano che assistiamo allo svolgimento delle Conferenze intergovernative, vincolate dall'obbligo della decisione unanime, con evidenti limiti, essenzialmente di carattere politico, che sono poi alla base delle critiche che rivolgiamo al Trattato di Amsterdam. In tale Trattato, infatti, accanto ad alcune luci, vi sono molte ombre, di cui è importante sottolineare le motivazioni, al fine di una loro corretta valutazione.

Le difficoltà della Conferenza intergovernativa, iniziata durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione, sono rappresentate dalla mancata soluzione dei nodi di carattere politico-istituzionale sia durante il Consiglio europeo di Torino sia durante quello di Firenze sia soprattutto durante il semestre di Presidenza irlandese. I documenti presentati nel corso di tali vertici, infatti, mostrano che invariabilmente la trattazione dei problemi di carattere istituzionale è stata sempre rinviata al momento conclusivo della Conferenza, con la conseguenza che essa, di fatto, non è mai stata effettuata o lo è stata solo in modo molto marginale.

Vi sono state senza dubbio alcune gravi difficoltà oggettive, prima fra tutte la difficile situazione in Germania, eccessivamente presa dal problema delle vicine elezioni, dalle difficoltà dell'euro, dalla tensione all'interno della coalizione fra i due partiti democristiani CDU e CSU, senza dimenticare la posizione antieuropea del partito bavarese. Sulla Conferenza intergovernativa hanno poi pesato le conseguenze delle elezioni in Gran Bretagna, svoltesi a meno di un mese dal Consiglio europeo di Amsterdam, tanto che il nuovo governo laburista non ha avuto nemmeno il tempo di esaminare i dossier relativi ai lavori della CIG. In ogni caso, il nuovo governo di Tony Blair ha manifestato fin dall'inizio alcune

positive tendenze – di cui, tuttavia, ancora non si vedono del tutto gli effetti – fra cui, in particolare, la cancellazione dell'*opting out*, vale a dire l'esenzione britannica, per quanto riguarda la politica sociale. Anche la Francia non ha attraversato un periodo propriamente tranquillo dal punto di vista della situazione politica interna, considerando i problemi derivanti dalla coabitazione per quanto riguarda gli equilibri di potere fra presidente della Repubblica e primo ministro, difficoltà che hanno avuto come conseguenza anche il rallentamento di quella che in questi anni ha costituito la spinta più evidente nella costruzione europea, vale a dire l'accordo franco-tedesco.

Se poi si considerano le condizioni generali e politiche nelle quali la Conferenza di Amsterdam si è svolta, si perdono di vista taluni problemi effettivamente esistenti. Molti, in verità, ritenevano che i lavori della Conferenza intergovernativa non dovessero chiudersi ad Amsterdam, in modo da poter disporre del tempo sufficiente per affrontare le questioni istituzionali, il cui esame è stato sempre rinviato; ma la prospettiva imminente delle elezioni tedesche ha impedito la continuazione dei lavori, nei quali si è comunque data la precedenza ai temi che maggiormente interessavano la Germania – la moneta unica ed il Patto di stabilità – tralasciando invece quelli sostenuti da altri paesi, tanto che, all'atto della firma del Trattato, i governi della Francia, del Belgio e dell'Italia hanno espresso una riserva congiunta in ordine alle questioni di carattere politico ed istituzionale.

Per quanto ci riguarda, alla vigilia di ogni vertice siamo portati a pensare che si tratti dell'ultima spiaggia – “questa volta o mia più” – ma la storia europea ci ha insegnato che l'Unione è caratterizzata da momenti di avanzata, ma anche da momenti di ristagno e di difficoltà ed è quindi chiaro che il vertice di Amsterdam non rappresenta che una tappa, e non certo la fase conclusiva, di questo processo. Non v'è comunque dubbio che l'importanza della Conferenza intergovernativa di Amsterdam sia derivata soprattutto dal fatto che ci troviamo alla vigilia di un allargamento dell'Unione senza precedenti, che porterà ad un sostanziale raddoppio del numero dei paesi membri dell'Unione, determinando l'esigenza di comprenderne appieno la portata e le impli-

cazioni e di adottare le necessarie misure attraverso un'adeguata revisione dei Trattati comunitari.

Un altro punto debole del Consiglio europeo di Amsterdam è rappresentato dal rinvio di tutti i problemi sociali ad un Consiglio europeo successivo – quello che poi ha avuto luogo nel Granducato di Lussemburgo, durante il semestre di Presidenza di quel paese – di cui si sono giustamente messi in rilievo i limiti, giacché non è soltanto con la creazione di un Comitato per l'occupazione, che pure rappresenta un'iniziativa importante, che si risolvono i drammatici problemi che l'Europa conosce in tale settore. Se si sostiene – come fa il cancelliere tedesco – che i problemi occupazionali, per quanto riguarda gli aspetti finanziari, sono una questione interna ai singoli paesi, è chiaro che la loro soluzione sarà impossibile, poiché a tal fine occorre un intervento globale effettivo a livello comunitario.

Messine in evidenza i limiti, occorre analizzare anche gli aspetti positivi del nuovo Trattato di Amsterdam. Anzitutto dobbiamo guardare, come già accennato, alla mutata posizione britannica sulla politica sociale. Personalmente ritengo che ciò sia la manifestazione di un diverso atteggiamento generale, sicuramente più favorevole, del Regno Unito nei confronti dell'Unione europea. Sono sicuro che la Gran Bretagna di Blair è un paese deciso ad intervenire in prima persona nella realtà europea, come si addice al ruolo di un grande paese, anche per quanto attiene alla moneta europea, pur con la maturazione necessaria ed il referendum previsto.

Vanno inoltre segnalati altri dati positivi: il fatto che siano previste sanzioni contro quegli Stati che assumano posizioni negative nei confronti dell'Unione; la comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen, per quanto riguarda la libera circolazione delle persone; l'ampliamento dei casi in cui sia richiesto il parere conforme del Parlamento europeo; la crescente possibilità di decisioni a maggioranza nel Consiglio dei ministri, pur non essendo stato sciolto in modo definitivo l'importante nodo della ponderazione del voto.

Per quanto concerne la politica estera, è stata prevista la nomina di un alto rappresentante, nella persona del segretario generale del Consiglio dei ministri, come pure la costituzione di una *troika* istituzionalizzata e di una cellula di pronto intervento e di

allarme, che dovrebbe consentire una più sollecita individuazione dei problemi e delle misure necessarie per l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia, per quanto riguarda il settore della sicurezza, va ricordato che nel 1998 doveva decadere il Trattato istitutivo dell'Unione europea occidentale (UEO), le cui competenze, secondo il Trattato di Maastricht, avrebbero dovuto essere trasferite all'Unione europea. Ma nel Trattato di Amsterdam, lungi dal prevedere un'incorporazione dell'UEO nell'Unione, ci si limita a parlare invece di "collaborazione" fra le due organizzazioni. Il nodo centrale della questione risiede certamente nei rapporti che legano l'Unione europea alla NATO. A mio parere, nel momento in cui si è posta fine al Patto di Varsavia e, con esso, è stata superata una fase storica fondamentale, sarebbe stato opportuno concludere anche l'attività della NATO, che gli USA hanno invece insistito per mantenere in vita, convinti della sua non diminuita importanza quale garanzia di sicurezza per l'occidente. Al contrario, gli Stati europei dovrebbero rivendicare una maggiore autonomia proprio per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza.

Tornando ai limiti del Trattato di Amsterdam, qualche preoccupazione desta il modo in cui è stato trattato un tema di grande importanza e di cui mi sono a lungo occupato. Mi riferisco al principio della sussidiarietà: esso era stato corretto con il Trattato di Maastricht in modo da attribuire la prevalenza agli Stati piuttosto che all'Unione; con il Trattato di Amsterdam si è deciso di ridurre ancor di più le materie di competenza esclusiva dell'Unione, evitando gli interventi a livello di regolamento e privilegiando invece il ricorso alle direttive, con una preferenza per quelle generiche rispetto a quelle dettagliate. Si tratta di un aspetto sul quale si è riflettuto poco, ma su cui varrebbe la pena di fare qualche considerazione ulteriore.

Come già accennato, non sono stati risolti i problemi istituzionali, anche se il Trattato contiene un protocollo istituzionale in cui si prevede la riunione di una Conferenza intergovernativa prima che gli Stati membri dell'Unione diventino ventuno, con la previsione a partire dal 2000 di una Commissione composta da un solo membro per paese e con il blocco del numero dei componen-

ti del Parlamento europeo a settecento. Per quanto concerne l'allargamento, inoltre, a mio giudizio la Commissione ha fatto bene a proporre che il primo allargamento comprendesse non solo i tre paesi candidati ad entrare nella NATO – Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca – ma anche Cipro, la Slovenia e l'Estonia.

Il Movimento federalista europeo sostiene la necessità di passare ad una fase costituente come previsto, del resto, dal referendum del 1989, con il quale il popolo italiano ha dato una risposta largamente positiva alla proposta di attribuire un potere costituente al Parlamento europeo. La Commissione istituzionale del Parlamento europeo, nella scorsa legislatura, ha approvato un progetto di Costituzione europea che sembrava dovesse essere immediatamente approvato, ma che purtroppo si è arenato con l'inconsistente motivazione dell'approssimarsi delle elezioni europee, dimenticando che nel 1984 il progetto Spinelli era stato approvato proprio alla vigilia delle elezioni. Tale progetto non si è voluto discutere nemmeno nella successiva legislatura, durante la quale sono state pur prese molte importanti iniziative, accantonando così nuovamente la proposta di una Costituzione europea che, a mio parere, costituisce la strada maestra delle procedure da seguire.

Del resto, personalità importanti – come l'attuale presidente della Commissione Affari esteri dell'Assemblea nazionale francese, Jack Lang, ex ministro nel governo Mitterrand – cominciano a sostenere che l'epoca dei vertici e delle conferenze intergovernative dovrebbe ormai essere superata. Quale che sia la soluzione che verrà presa in materia, il Trattato di Maastricht, che rinviava ad una Conferenza intergovernativa, era sicuramente migliore del protocollo istituzionale allegato al Trattato di Amsterdam.

A proposito di un evento estremamente importante, qual'è la moneta unica, non va inoltre dimenticato lo sforzo meritorio e positivo che il governo italiano ha compiuto, dal momento che la partecipazione dell'Italia all'UEM è dovuta sia ai sacrifici del popolo italiano, sia all'azione del governo Prodi e all'intelligenza con cui questo importante obiettivo è stato affrontato, nonostante le oggettive difficoltà esistenti. Ciò è molto importante perché la moneta unica non soltanto avrà positive conseguenze di carattere economico e finanziario, ma comporterà anche la necessità di ade-

guamenti di carattere politico ed istituzionale, in un quadro che possa consentire alla Banca centrale europea di essere autonoma, ma di essere però garantita da un forte potere centralizzato nell'Unione europea.

Mi sembra necessario pregiudizialmente affrontare il tema del ruolo dell'Europa nel mondo contemporaneo. A tale proposito dobbiamo porci una domanda di fondo: perché siamo europei? Perché siamo federalisti? Soltanto perché siamo legati ad una scommessa, ad un'utopia, ad un disegno astratto? Oppure perché vogliamo che l'Europa abbia un peso politico effettivo nella realtà mondiale? Certamente, per questa finalità rivendichiamo il diritto di poter adempiere al nostro ruolo, come europei, senza dipendere da nessun altro. Abbiamo attraversato il difficile periodo della guerra fredda, in cui l'ombrello atomico americano era assolutamente necessario, ma finalmente tale situazione si è conclusa e l'Europa deve essere in grado di poter assolvere ai propri doveri ed ai propri compiti, nel rispetto delle proprie esigenze. Non credo, infatti, che tutti i problemi mondiali debbano prevedere l'intervento americano, nonostante la stima e la simpatia nei confronti del presidente Clinton. Al contrario, è necessario porre fine alla concezione di un'Europa considerata solo come un gigante economico, ma come un nano politico, mentre occorre battersi affinché la forza economica e commerciale dell'Unione europea si traduca in un corrispondente ruolo di carattere politico.

Così l'allargamento non deve interessare solo i paesi dell'Europa centro-orientale, non può arrestarsi alle frontiere della Federazione russa – paese per noi di importanza fondamentale – né essere realizzato a rimorchio dell'allargamento della NATO. Anche sotto questo aspetto ritengo positiva la decisione della Commissione europea di estendere a sei paesi, e non soltanto a tre, l'allargamento dell'Unione, in una prospettiva di mantenimento delle amicizie e delle solidarietà storiche.

Rivendicare all'Europa il proprio ruolo e la propria autonomia: questo è il punto fondamentale del nostro impegno politico, oggi che, alla conclusione della guerra fredda, è venuto a mancare il cosiddetto equilibrio del terrore, lasciando agli Stati Uniti d'America il ruolo di unica potenza egemone sulla scena mondiale.

In un tale quadro, l'Unione europea ha le carte in regola per poter contribuire alla gestione della politica mondiale insieme con gli USA, non in una posizione subordinata rispetto ad essi, ma come un'effettiva alleata dotata di una propria forza e di una propria concreta autonomia.

Se vogliamo approfondire alcune tematiche contenute nel Trattato di Amsterdam, uno dei punti salienti, oltre a quello del superamento delle difficoltà esistenti sul piano dell'attuazione degli impegni assunti con il Trattato di Maastricht in ordine alla politica sociale, concerne la comunitarizzazione del contenuto della Convenzione di Schengen. Il protocollo B, allegato al Trattato di Amsterdam, ha posto fine infatti alle ragioni che avevano reso necessaria la normativa specifica indicata in tale convenzione, recependo la sostanza di quanto in essa previsto nell'ambito dei principi posti a base delle norme comunitarie sulla libera circolazione delle persone e quindi procedendo alla comunitarizzazione dei contenuti della Convenzione stessa pur con un margine di tempo di cinque anni dalla data dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Conseguentemente gli accordi relativi all'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni e quelli che mirano su tali basi a promuovere l'integrazione europea e, in particolare, a consentire all'Unione europea di trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, sono incorporati nel quadro dell'Unione europea. Sono previste disposizioni per consentire all'Irlanda ed al Regno Unito di accettare tali accordi nell'ambito del periodo previsto nonché di mantenere rapporti speciali con l'Islanda e con la Norvegia che hanno confermato la loro intenzione di accettare tali disposizioni. L'integrazione dei paesi firmatari della Convenzione di Schengen (compresa la Danimarca) è considerata dall'art. 1 del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam come una cooperazione rafforzata destinata a realizzare tali accordi, che vengono indicati come *acquis* di Schengen, realizzati nell'ambito istituzionale dell'Unione europea, destinata ad applicarsi immediatamente ai tredici Stati firmatari (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia). Secondo l'art. 4 del protocollo Irlanda e Regno Unito – che non sono

tuttora vincolati dall'*acquis* di Schengen – possono in qualsiasi momento chiedere di parteciparvi e la relativa decisione sarà adottata all'unanimità dal Consiglio dell'Unione, mentre l'Islanda e la Norvegia sono associati all'attuazione dell'*acquis* di Schengen.

Quanto soprattutto ai temi di carattere istituzionale, il Parlamento europeo in sede di assemblea plenaria ha approvato a larga maggioranza una risoluzione sul Trattato di Amsterdam, che ha seguito la precedente risoluzione sulle conclusioni del Consiglio europeo di Amsterdam e che si inserisce nell'ambito dei testi in precedenza approvati dal Parlamento europeo sia sul Trattato di Maastricht sia sui lavori della Conferenza intergovernativa nelle diverse fasi scandite dalle Presidenze che si sono susseguite. La risoluzione del Parlamento europeo si è espressa sulla base del parere della Commissione istituzionale, che, al riguardo, ha sentito i pareri di varie organizzazioni non governative, e ha tenuto conto dei giudizi formulati dalle varie Commissioni di merito.

Il Parlamento europeo ha anzitutto osservato che il parere del Parlamento stesso è frutto di "una doppia legittimazione dell'Unione europea quale unione sia degli Stati sia dei popoli" ed ha ritenuto preliminarmente che "la Conferenza intergovernativa ha mostrato i limiti del metodo dei negoziati diplomatici", ritenendo che "in futuro in occasione di modifiche dei Trattati, il Parlamento europeo dovrà reclamare un ruolo necessariamente più importante". Il Parlamento europeo ritiene che "l'Unione europea dovrà avere un'identità più definita" e che in vista di un tale obiettivo "il Trattato di Amsterdam è troppo limitato" e che perciò "devono essere riconsiderati i suoi aspetti istituzionali ed in particolare il suo controllo democratico".

Il Parlamento europeo ritiene che "ogni nuova tappa verso l'integrazione deve accrescere la qualità democratica dell'Unione ed essere esso stesso legittimato sul piano democratico", che "la doppia natura dell'Unione quale unione di popoli e unione di Stati rende necessario che ogni passo verso l'integrazione rafforzi l'identità dell'Unione e aumenti la sua capacità d'azione, rispettando e tutelando nel contempo l'identità degli Stati membri e l'essenza delle culture costituzionali nazionali, e mantenendo la parità di tutti gli Stati membri e la molteplicità delle culture dei

loro cittadini” e che “si deve valutare se e in che misura ogni tappa compiuta verso l’integrazione esprima e sviluppi l’Unione non solo come mercato comune ma anche come sistema di valori, e quali miglioramenti della qualità della vita dei cittadini, delle loro aspettative di occupazione e della qualità della società renda possibili, in particolare con riferimento agli effetti pratici della cittadinanza europea”. Perciò “ogni nuova tappa verso l’integrazione deve comportare un progresso e uno sviluppo costruttivo rispetto all’*acquis* attuale, e deve essere valutata in rapporto alle richieste formulate dallo stesso Parlamento europeo alla prossima Conferenza intergovernativa, in modo da poter stabilire se la nuova fase di integrazione crei le premesse istituzionali per gli ampliamenti futuri”.

Inoltre, il Parlamento europeo, “considerando che sarà possibile realizzare ulteriori miglioramenti nell’interesse dei cittadini solo se la critica si traduce in un’azione costruttiva di tutte le forze politiche e sociali dell’Unione, il cui obiettivo è quello di offrire suggerimenti concreti per l’immediato futuro, e nella consapevolezza del fatto che i valori fondamentali dell’Unione europea, ossia la pace, la democrazia, la libertà, i diritti umani, lo stato di diritto, la giustizia sociale, la solidarietà e la coesione non possono essere considerati acquisiti ma devono essere costantemente conquistati, ha raccomandato agli Stati membri di ratificare il Trattato di Amsterdam, constatando che esso costituisce un passo ulteriore sul cammino incompiuto della costruzione di un’unione politica europea, pur deplorando la mancanza nel Trattato di Amsterdam delle riforme istituzionali, che sono necessarie per il funzionamento efficace e democratico di un’Unione europea ampliata. Si sottolinea perciò che tali riforme devono essere realizzate prima dell’ampliamento e con la massima tempestività, allo scopo di non ritardare le adesioni, chiedendo al Consiglio europeo di affermare che nessuna adesione entrerà in vigore prima che le riforme istituzionali necessarie al buon funzionamento di un’Unione ampliata non siano state portate a termine.

Il Trattato di Amsterdam, da un lato, dà sostanzialmente preminenza al metodo comunitario e, dall’altro, circoscrive in modo accettabile i pericoli di un’integrazione differenziata mediante

criteri precisi e conferendole carattere eccezionale; si sottolinea tuttavia, che sarebbero state necessarie decisioni più coraggiose e incisive per il passaggio al metodo comunitario; esso ribadisce gli obiettivi dell'Unione e i principi della Comunità con la manifestazione della necessaria volontà di integrazione dei popoli e degli Stati. Occorre poi rilevare la mancanza di un preambolo che, come nei precedenti Trattati, manifestasse in modo esplicito una volontà politica comune delle parti contraenti; tuttavia i nuovi strumenti offerti dal Trattato di Amsterdam consentiranno risultati tangibili solo se si avrà la volontà politica, attualmente insufficiente, di procedere insieme in tutti i settori rientranti nei Trattati e se si creerà un nuovo rapporto di fiducia reciproca fra gli Stati membri, nonché fra essi e le istituzioni comunitarie.

Il Trattato di Amsterdam ha migliorato, in parte in modo rilevante, gli strumenti dell'Unione per sviluppare talune politiche nell'interesse dei cittadini nel campo della Comunità, in particolare nel settore della politica sociale, dell'occupazione, ambientale e sanitario e della sicurezza interna; oltre a ciò sono necessari altri progressi; in particolare il Consiglio deve decidere rapidamente l'applicazione, quanto prima possibile, delle regole generali del metodo comunitario allo spazio comunitarizzato della libertà, della sicurezza e della giustizia mentre occorre che la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri mostrino la volontà politica di utilizzare con fermezza le nuove possibilità del Trattato di Amsterdam nell'interesse di tutti i cittadini europei ed in particolare sulla base dei nuovi strumenti di politica comunitari, di migliorare in modo chiaro e duraturo la situazione occupazionale in tutte le parti dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam prevede, nel settore della politica estera e di sicurezza comune, alcuni miglioramenti di carattere istituzionale, finanziario e pratico, ma resta nel complesso, non solo per quanto riguarda i meccanismi decisionali, al di sotto delle aspettative; in particolare devono essere rafforzate le prospettive di sviluppo di una difesa comune, tra cui la solidarietà fra gli Stati membri nel caso di minacce o violazioni delle frontiere esterne; in seno alla nuova *troika* tutti i partecipanti, in particolare la Commissione, devono cooperare strettamente, con fiducia e su un piano di parità, al fine di raggiungere l'auspicato valore ag-

giunto in termini di visibilità, efficienza e coerenza; la cellula di programmazione politica e tempestivo allarme dovrà operare tenendo presente la visione d'insieme dell'Unione; nel settore delle relazioni economiche esterne, la Comunità deve dichiararsi competente per tutte le questioni che vengono trattate nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Inoltre il Parlamento europeo ha rilevato taluni progressi in quei settori della giustizia e degli affari interni che restano nell'ambito della cooperazione intergovernativa sollecitando in particolare il Consiglio e gli Stati membri a prendere rapidamente decisioni circa una rafforzata azione comune nel settore della lotta contro la criminalità organizzata ed internazionale e stabilendo un livello di lavoro con il Parlamento europeo che renda possibile un andamento positivo delle consultazioni in questo settore e migliori la protezione giuridica dei cittadini.

Per quanto riguarda le questioni istituzionali, il Parlamento europeo ha riconosciuto che il Trattato di Amsterdam rafforza l'Unione europea quale sistema di valori di una Comunità solidale, libera e democratica, basata sullo stato sociale e di diritto e con diritti fondamentali e civili comuni, sviluppandola ulteriormente in alcuni settori; inoltre ha accolto con favore l'estensione della procedura di codecisione a numerosi nuovi settori ed il diritto di approvare la nomina del presidente della Commissione; in aggiunta a ciò ha ritenuto che qualsiasi modifica dei Trattati istitutivi debba essere soggetta al parere conforme del Parlamento europeo e che venga introdotto un nuovo metodo per l'elaborazione e la conclusione delle modifiche ai Trattati.

Giustamente, il Parlamento europeo ha deplorato che nel Trattato di Amsterdam non si sia sufficientemente riusciti a migliorare l'efficienza delle procedure decisionali mediante l'estensione della votazione a maggioranza qualificata ed ha constatato che il Trattato di Amsterdam ribadisce, nel protocollo sulle Istituzioni, la necessità di ulteriori riforme istituzionali prima dell'ampliamento dell'Unione a più di venti membri; in questo contesto va approvata senza riserve la dichiarazione comune di Belgio, Francia e Italia che raccomandano tali riforme quale condizione di qualsiasi ampliamento, chiedendo pertanto, in particolare,

che prima di qualsiasi ampliamento si proceda ad un adeguamento della ponderazione dei voti in seno al Consiglio e del numero dei commissari, fermo restando che gli Stati membri devono rimanere su un piede di parità; la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio deve diventare la regola generale mentre si deve limitare il requisito dell'unanimità alle decisioni a carattere costituzionale e devono essere decise tutte le altre riforme necessarie per l'ampliamento.

In conclusione si può affermare, concordando con il Parlamento europeo, che con il Trattato di Amsterdam si è conclusa un'epoca storica nella quale il processo di unificazione europea è stato portato avanti gradualmente con i mezzi della diplomazia classica. La politica deve ora svolgere il ruolo principale nella nuova riforma dell'Unione europea e a tale riguardo soprattutto il Parlamento europeo e i Parlamenti degli Stati membri devono esercitare i loro diritti, invitando la Commissione a presentare in tempo utile una relazione corredata di proposte per una riforma completa dei Trattati, necessari in particolare nel settore istituzionale e nel contesto dell'ampliamento. È necessario che il Parlamento europeo partecipi a pieno titolo alla prossima Conferenza intergovernativa e che si raggiunga un'intesa vincolante circa il fatto che il Trattato possa entrare in vigore solo con l'approvazione del Parlamento europeo.

LORENZA SEBESTA

Università degli Studi di Bologna - Sede di Forlì

La politica di sicurezza europea. Spunti per una riflessione sull'uso della forza*

1. L'evoluzione del concetto di sicurezza

Il termine sicurezza copre da sempre un'area molto estesa di obiettivi e attività per raggiungerli. Arnold Wolfers ne ha dato una definizione parsimoniosa ed elegante, rimasta insuperata per più di trent'anni, scrivendo che "(...)while wealth measures the amount of a nation's material possessions, and power its ability to control the actions of others, security, in an objective sense, measures the absence of threat to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked". D'altro canto "to establish its character, the means used to pursue it must be taken into account as well"¹.

A questa generosità denotativa rispetto alle classi di oggetti cui il concetto si applica, ha fatto riscontro una scarsa disponibilità degli analisti a discutere il tema dei soggetti legittimati a porre in essere le politiche di sicurezza. Le teorie realiste e neo-realiste elaborate in quest'ambito sono state infatti generalmente basate sull'assunto che fosse lo Stato, da solo o tramite alleanze, il dispensatore

* Questo intervento è stato scritto prima della guerra in Kosovo, evento al quale non viene fatto quindi riferimento alcuno, ma che conferma, secondo l'Autore, la correttezza della sua analisi.

¹ ARNOLD WOLFERS, *Discord and Collaboration*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 1968 (II) (ed.orig. 1962), p. 150 e p. 154; si veda anche WALTER LIPPMANN, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little, Brown and Co., 1943.

legittimo di sicurezza e che agli studi di sicurezza spettasse solo il compito di esaminare secondo quali finalità e con quali strumenti questa funzione venisse svolta. Lo Stato permaneva, politicamente, il garante della sicurezza e, analiticamente, il prisma dell'analisi.

A partire dagli anni Cinquanta, in concomitanza non casuale con l'emergere del fenomeno della globalizzazione e del multilateralismo, le prospettive neo-liberali hanno introdotto il senso di pluralità degli attori in ambito internazionale. Le loro analisi si sono così rivolte a studiare e definire nuovi soggetti, quali le organizzazioni e le forme di aggregazione transnazionali, e nuovi fenomeni che incidono sul potere degli Stati quali i regimi².

Dagli anni Ottanta in poi, e, in particolar modo, dalla fine della guerra fredda, gli orizzonti teorici di questo settore di studi si sono ulteriormente ampliati e gli strumenti di analisi empirica raffinati. L'ampliamento è avvenuto a due livelli, epistemologicamente molto diversi fra loro.

Da una parte, a causa di una "contaminazione" filosofica prodotta dalle riflessioni sulla postmodernità e da un recupero del cognitivismo³, alla classica coppia interpretativa dicotomica realismo/idealismo (studi strategici/ *Peace Research*) si è affiancato un modo totalmente nuovo di indagare il fenomeno sicurezza. Si tratta di un filone di ricerca variamente denominato (poststrutturalismo, postmodernismo), interessato non tanto all'analisi di come lo Stato, dispensatore di sicurezza, risponda alle minacce che su di esso incombono attraverso varie politiche di sicurezza, ma di come lo Stato costruisca, attraverso "pratiche discorsive", queste minacce (di come una *issue* venga "sicurizzata", "*securitized*") per poi proporsi ai propri cittadini come unico dispensatore dei rimedi da opporre loro, legittimando così il perpetuarsi della propria esistenza⁴. Il punto di partenza di questa analisi è il carattere

² Per un'utile disamina della letteratura sull'argomento, si veda ANGELO PANEBIANCO, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 15-65.

³ Su questo punto, si veda MATTEO STOCCHETTI, "Potere, idee e mutamento: la sfida metodologica dell'analisi della politica internazionale di fine millennio", in *Teoria Politica*, IX, n. 3, 1995, pp. 178-187.

⁴ Dopo alcuni contributi individuali scritti alla fine degli anni Ottanta, gli

relativo – nessuno Stato può essere totalmente sicuro – e discrezionale – ciò che uno Stato percepisce come minaccia intollerabile in un momento storico non lo è in assoluto, né è percepito come tale da un altro Stato – della sicurezza. Risulta quindi importante analizzare come (e solo in subordine perché) una minaccia venga presentata come “intollerabile”, perché è solo da questo momento in poi che scatta la risposta dello Stato.

Questo tipo di analisi ha quindi, ancora una volta, riportato lo Stato in primo piano, come centro dell’analisi, se pur non nella versione monolitica dei realisti; anzi, in una versione molto sfaccettata.

Dall’altra parte, a causa del finire della guerra fredda e, conseguentemente, del tramonto della sclerosi analitica tendente a focalizzare l’analisi sui soli elementi militari/ideologici del conflitto fra Est e Ovest, c’è stato un tentativo di approfondire alcuni aspetti da sempre presenti nel concetto di sicurezza, ma considerati nei fatti di secondaria importanza.

Le minacce alla sicurezza non vengono oggi riferite più solo allo Stato, ma alla società (*societal security*) – sicurezza come somma delle sicurezze individuali o come sicurezza collettiva della *Gesellschaft*⁵; specularmente, il luogo d’origine della minaccia non è più limitato al settore militare, ma si espande per comprendere i settori economico, ambientale, sociale, politico⁶. Gli elementi

autori in questione hanno prodotto un volume collettaneo sotto forma di un numero speciale della rivista *International Studies Quarterly*, edito da RICHARD ASHLEY e R.B.J. WALKER, dal titolo “Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies”, 34, n. 3, 1990. Attualmente alcuni fra i migliori contributi all’interno di questo filone, sono ospitati dalla rivista edita dal Centre for Peace and Conflict Research di Copenhagen, *Cooperation and Conflict*. Per tutti si veda LENE HANSEN, “A Case for Seduction? Evaluating the Poststructuralist Conceptualization of Security”, in *Cooperation and Conflict*, vol. 32, n. 4, 1997, pp. 369-397.

⁵ Per tutti si veda OLE WÆVER, *Societal Security: the Concept*, in OLE WÆVER, BARRY BUZAN, MORTEN KELSTRUP e PIERRE LEMAITRE, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londra, Pinter Publishers Ltd, 1993, pp. 17-40.

⁶ BARRY BUZAN, *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londra, Harvester Wheatsheaf, 1991; PIERRE HASSNER, “Culture and Society”, in *The International Spectator*, vol. 26, n. 1, pp. 136-53.

costitutivi della politica di sicurezza sono quindi aumentati a dismisura, tanto da farci supporre che tutto, oggi, possa costituire l'oggetto di tali politiche. Le analisi hanno continuato, però, nella maggior parte dei casi, ad ignorare un terzo fattore di mutamento molto importante (accanto al moltiplicarsi degli attori e all'estendersi delle competenze in materia di sicurezza): la natura dello Stato, soprattutto per quanto riguarda la sua capacità di restare, in questo contesto mutato, l'unico detentore legittimo del monopolio della forza.

A partire dal 1945, infatti, la forza sembra essere diventata "less important relative to other forms of influence in which the nation-state does not possess a monopolistic or even dominant position"⁷. Questo dipende, in parte, dal progresso tecnologico che fornisce alle superpotenze dei mezzi tanto distruttivi quanto poco spendibili politicamente e, quindi, in ultima analisi, ne aumenta la vulnerabilità⁸. In parte, il processo è anche legato al sorgere di nuove *issues* di sicurezza, legate, riassumendo in maniera estrema, al fenomeno spesso rilevato della globalizzazione.

Dalla fine degli anni Settanta, inoltre, si è registrata un'inversione di tendenza del fenomeno dell'espansione dell'intervento statale nella società e nell'economia, che ha aperto la strada a ciò che è stato da più parti definito come "declino dello Stato", sulla cui natura erano già state avviate eloquenti riflessioni fin dagli anni Venti⁹.

Le indagini sulla natura dello Stato e sui problemi della sicurezza non sembrano però aver trovato finora un terreno comune di scambio: questa dicotomia trova probabilmente una sua ragione d'essere "esterna" nella separatezza dei saperi in ambito universitario. I due campi di analisi sono infatti due branche del

⁷ RICHARD HAASS, "The Primacy of the State...or Revising the Revisionists", in *Daedalus*, 108 (4), autunno 1979, p. 126.

⁸ JOSEPH CAMILLERI e JIM FALK, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Hants, Edward Elgar, 1992, pp. 151-155.

⁹ Si veda, ad esempio, VINCENT WRIGHT e SABINO CASSESE (sotto la direzione di), *La recomposition de l'État en Europe*, Parigi, La Découverte, 1996; ROBERTO RUFFILLI (a cura di), *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1979.

sapere separate, i cui discorsi sono assoggettati a "regole di esclusione" diverse, perché appartenenti l'uno all'articolata sfera della teoria, filosofia e sociologia politica e giuridica, l'altro a quella delle relazioni internazionali¹⁰.

Per la maggior parte degli studiosi, la definizione weberiana dello Stato come unico detentore legittimo del monopolio della forza sembra esser rimasta quindi un'icona, spesso interpretata con una distorsione prescrittiva, che non è in Weber¹¹.

Una via di mediazione è stata tentata solo da chi si è occupato del problema del monopolio legittimo della forza in senso storico e sociologico, analizzando cioè il processo attraverso cui si è realizzata storicamente la concentrazione di potere coercitivo, interno e esterno, nelle mani dei singoli Stati nazionali e come la gestione di questo potere si sia modificata nel tempo¹². Anche nel nostro caso, ci serviremo della storia – dell'analisi storica dei mutamenti nelle due sfere – per superare il *clivage* disciplinare al quale abbiamo fatto riferimento.

2. *Il dibattito politico sulla sicurezza europea: ovvero cos'è la sicurezza europea oggi*

In questo breve intervento cercherò quindi di astrarmi dal dibattito teorico odierno, pur utilizzando gli strumenti analitici utili che esso mi può offrire, e di recuperare, da una parte, l'unitarietà dell'analisi Stato-sicurezza, e dall'altra, la dimensione sto-

¹⁰ Nel pensiero federalista invece si è sempre cercato di mantenere vivo questo legame fra analisi della natura dello Stato e analisi delle questioni della sicurezza; per tutti, si vedano le molteplici allusioni alla centralità di questo problema in LUIGI VITTORIO MAJOCCHI, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano, Jaca Book, 1996.

¹¹ Per un'analisi della teoria dello Stato weberiana, si veda NORBERTO BOBBIO, in PIETRO ROSSI (a cura di) *La teoria dello Stato e del potere*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 214-246.

¹² Si veda, ad esempio, CHARLES TILLY (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975; CHARLES TILLY, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Basil Blackwell, 1990.

rica tramite una (brevissima) analisi dell'evoluzione della sicurezza e del ruolo dello Stato al suo interno in questo secondo dopoguerra.

La mia analisi sarà guidata dal tentativo di avviare una riflessione sull'indebolimento del ruolo dello Stato come depositario legittimo e unico del monopolio della forza nel secondo dopoguerra. Esporrò quindi i motivi di carattere interno e internazionale che sembrano favorire oggi un accresciuto ruolo dell'Unione europea nella gestione della sicurezza europea.

Il fine è quello di dimostrare quanto sia opportuno arrivare, in tempi brevi, a un nucleo di forze armate europee integrate come soluzione ad un'evoluzione storica che ha visto lo Stato nazionale incapace o non più disposto a rivestire da solo la sua classica funzione nel settore della sicurezza.

Tornare a parlare di sicurezza in questo senso significa recuperare una delle aspirazioni originarie del federalismo, tutto proiettato, all'indomani del secondo conflitto mondiale, verso l'ideale della pace, un ideale nutrito da un'attenta analisi del legame fra Stato nazionale e guerre in Europa, tesa a smascherarne quindi la supposta funzione dello Stato come garante della sicurezza e metterne in luce, al contrario, la pericolosità¹³.

Nei decenni che ci separano da quelle prime elaborazioni, dopo un iniziale interesse per la sicurezza da parte degli studiosi che si occupavano di integrazione, una sorta di tabù venne imposto su questo binomio¹⁴. La credibilità dell'Europa comunitaria come dispensatrice di sicurezza uscì definitivamente compromessa dalla sconfitta della Comunità europea di difesa nel 1954. D'altronde, la solidarietà politico-economica sancita dalla firma dei Trattati CEE e EURATOM nel 1957 e dall'istituzionalizzazione comunitaria sembrò mettere al riparo gli Stati membri da future conflittualità intraeuropee (Europa occidentale).

¹³ Per tutti, si veda ALTIERO SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991. La prima versione del Manifesto, scritto da Spinelli assieme a Ernesto Rossi e prefato da Eugenio Colomi, venne redatta nel 1941.

¹⁴ Si vedano gli scritti di Ernst Haas, Karl Deutch e Amitai Etzioni: per un riassuntivo resoconto dei loro contributi, OLE WÆVER, "Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies", in *Journal of International Affairs*, 1995, 48, n. 2, pp. 389-431, spec. 393-395.

Gli studi sulla sicurezza, anglosassoni d'origine, subirono al tempo stesso il prepotente fascino della guerra fredda. Questo li portò a focalizzare la propria attenzione, da una parte, sulla bipolarizzazione come fonte della stabilizzazione in Europa occidentale, e, dall'altra, sull'armamento nucleare che, rovesciando l'assunto clausewitziano dell'uso politico della forza (le armi nucleari sono troppo distruttive per essere usate), rafforzava il congelamento degli assetti geopolitici – e il congelamento dei *security studies*. Nasceva così il mito della NATO e dell'“ombrello” atomico americano come dispensatori della sicurezza europea – sicurezza degli assetti politici interni, sicurezza dalle minacce esterne.

Nonostante alcuni precedenti tentativi, la tematica dell'integrazione del campo della sicurezza riemerse con forza come punto importante del pensiero analitico e dell'agenda dell'Unione solo dopo la fine della guerra fredda quando, improvvisamente, vennero imputati all'Unione europea i peggiori misfatti (di inedia soprattutto) nel campo della sicurezza. Non considerando che:

- è difficile intervenire in un assetto internazionale in mutamento;
- è difficile farlo senza strumenti adeguati;
- è difficile farlo senza aver elaborato una serie di parametri di riferimento che legittimino l'allargamento del potere dell'Unione a questo campo.

Quando si è cominciato, recentemente, a elaborare questi parametri, lo si è fatto, in realtà, seguendo vecchi *clichés*. Le analisi si sono concentrate soprattutto, in questi ultimi anni, sulle categorie classiche delle minacce (le nuove minacce), degli strumenti operativi (UEO, NATO, forze congiunte), dei meccanismi di impiego, e così via, non toccando mai, a mio avviso, alcuni punti cruciali relativi alle profonde trasformazioni in atto nel campo della capacità dello Stato di rispondere alla sua “storica” missione di salvaguardia della sicurezza propria e dei suoi cittadini¹⁵. Si è dato cioè, ancora una volta, per scontato che lo Stato nazionale sia il depositario imperituro del monopolio legittimo della forza e che il rischio

¹⁵ Per brevità, con una forzatura un po' semplicistica, rimando alla rivista *Limes* come luogo in cui, attraverso interventi pur eterogenei, si è manifestata con più forza questa tendenza.

dell'anarchia internazionale occhieggi dietro alla prospettiva di una, se pur parziale, integrazione delle forze armate europee.

Questo è stato fatto, come accennavo in apertura, attraverso una evidente forzatura teorica, ovvero attribuendo un valore prescrittivo a una teoria che, nei voti di chi più compiutamente l'ha espressa, Max Weber, era di tipo descrittivo storico e sociologico. Gli Stati europei hanno effettivamente detenuto, per alcuni secoli, il monopolio legittimo della forza e, effettivamente, nel momento della loro genesi, è esistito un legame causale fra concentrazione del potere in una singola unità e esigenze di sicurezza (interne e esterne). La situazione è però, da allora, cambiata; il mutamento è stato particolarmente significativo negli ultimi cinquant'anni.

3. *Definire il cambiamento in atto*

Il monopolio dell'uso della forza da parte degli Stati nazionali moderni europei ha rivestito storicamente due funzioni principali: esercitato nei confronti dei cittadini, ha contribuito a garantire il mantenimento della stabilità interna; impiegato nei confronti degli altri Stati, è servito a preservare la sovranità sul territorio e, eventualmente, a espanderla. Nella connotazione interna, il monopolio della forza è efficacemente riuscito a ridurre l'incertezza cui la vita dei cittadini era stata sottoposta per centinaia di anni: nella sfera esterna, il potere di far libero uso della forza, unito al progresso tecnologico nel campo degli armamenti, ha causato in realtà una crescita dell'incertezza e, soprattutto, un aumento esponenziale della pericolosità e pervasività del fenomeno bellico¹⁶.

Sul versante interno, all'accrescere del potere di controllo sui cittadini si sono affiancate, nel tempo, una serie di garanzie per limitare la sfera di intervento dello Stato nei confronti del singolo, attraverso lo sviluppo dello Stato costituzionale di diritto.

Nella sfera esterna, il potere dello Stato è stato limitato non tanto a livello formale (lo Stato rimane sostanzialmente, in ambito

¹⁶ CHARLES TILLY, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Basil Blackwell, 1990.

internazionale, *legibus solutus*) ma a livello sostanziale. Si tratta di limitazioni che derivano da due ordini di cause diverse. Da una parte, abbiamo assistito all'emergere di poteri alternativi a quelli degli Stati, in grado di rispondere con più efficacia alle minacce militari. Mi riferisco in primo luogo, per quanto riguarda gli Stati dell'Europa occidentale, alla parziale delega della gestione delle politiche militari di difesa alla NATO e, per suo tramite, al "federatore" egemone, gli Stati Uniti¹⁷. D'altra parte anche l'ONU, se pur sprovvista di potere coercitivo, ha dimostrato un potere sanzionatorio simbolico da non sottovalutare, come cassa di risonanza capace di influenzare larghi strati dell'opinione pubblica e incidere quindi, talvolta, sulla legittimità degli Stati che si trovavano a incorrere nelle sue sanzioni.

Altrettanto importanti sono state le limitazioni derivate dall'erosione, interna agli Stati stessi, della loro capacità di impiegare efficacemente e legittimamente la forza militare. Questa erosione è derivata:

1. dalla trasformazione sociologica delle FFAA, intese come lo strumento principe attraverso cui lo Stato svolge la sua funzione di dispensatore di sicurezza-fenomeno particolarmente evidente dagli anni Settanta¹⁸;
2. dalla rottura del classico legame fra difesa e territorio, ovvero dalla mutata natura delle minacce, realizzatasi con particolare evidenza dopo la fine della guerra fredda (ma già in atto, nella declinazione economica della sicurezza, dalla fine della seconda guerra mondiale), che sposta il "luogo" delle sfide alla sicurezza, e i mezzi per farvi fronte, fuori dal territorio dello Stato.

Questa duplice erosione, che approfondirò tra breve, è particolarmente significativa perché, tradizionalmente, lo Stato ha costituito il tramite operativo fra le due sfere (minacce e mezzi per farvi fronte). Lo Stato ha cioè rivestito il ruolo di legare in maniera funzionale e

¹⁷ Si è parlato, a questo proposito, di "internazionalizzazione della sicurezza"; si veda DAVID HELD, *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1989, pp. 230-232.

¹⁸ CHARLES MOSKOS, "From Institution to Occupation", in *Armed Forces and Society*, n. 1, 1977, pp. 41-50.

razionale i mezzi e i fini dell'azione militare, facendosi garante non solo della raccolta dei mezzi (uomini e armi), ma della legittimità del loro impiego (definendo quali sono le minacce "vitali").

4. *Le forze armate europee per risolvere il dilemma nazionale della politica di reclutamento*

Per quanto riguarda il primo punto, fino ad alcuni decenni fa si era soliti dire che il prestare servizio militare fosse uno dei modi per accedere alla "cittadinanza di prima classe". Questo modo di vedere, che si basava su un'analisi di quello che effettivamente, per secoli, aveva costituito la cittadinanza di prima classe, ha sollevato argomentate critiche; basti pensare alle analisi femministe che hanno messo in luce quanto fosse arbitrario definire una categoria di accesso alla cittadinanza di prima classe che escludesse una parte non esigua dei cittadini¹⁹.

All'indebolimento del nesso servizio militare/cittadinanza di prima classe si sono associate una serie di evoluzioni culturali e politiche di primaria importanza che hanno contribuito a minare alla base la credibilità ed efficacia del servizio militare obbligatorio e delle forze armate tutte, nonché la legittimità del loro impiego da parte degli Stati. Fra queste, ricordiamo:

- l'attacco al concetto di gerarchia, su cui si fonda l'impiego della forza e il sistema militare, condotto dai movimenti studenteschi americani e europei a partire dagli anni Sessanta²⁰;
- l'indebolimento del legame primigenio fra FFAA e difesa dello Stato (o dei valori da esso incarnati) - ormai sempre più le forze armate non sono usate per difendere "la patria", ma, come nel caso del Vietnam o di Praga, per intervenire nelle "faccende interne" di altri Stati;

¹⁹ CYNTHIA ENLOE, *Ethnic Soldier*, Atene, University of Georgia Press, 1980; E. COHEN, *Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service*, Itaca, Cornell University Press, 1985.

²⁰ STANLEY HOFFMAN, "The Acceptability of Military Force", in *Adelphi Paper (Force in Modern Societies: Its Place in International Politics)*, n. 102, Londra, Iss, 1973, pp. 2-13.

- il tramonto del mito dell'invincibilità dei mezzi militari come sostegno alla proiezione di potenza all'estero a seguito della guerra vietnamita (già questa nozione era stata indebolita dalla vicenda di Suez, nel 1956, dove, a un successo militare delle forze israeliane, francesi e inglesi era corrisposta una loro sconfitta politica)²¹.

Tutto questo ha scosso profondamente la tenuta interna delle forze armate (su quale principio organizzare un apparato militare efficace e legittimo?) e i principi dell'intervento all'estero (su quali valori basare un intervento efficace e legittimo?).

Il tentativo di rispondere a questa duplice sfida, ha indotto, prima di tutto, un mutamento sociologico rilevante nella natura delle forze armate dei paesi occidentali. Il servizio militare è stato progressivamente trasformato da *istituzione* (nel duplice significato di: a) istituzione che trova la propria ragion d'essere nella difesa di un territorio e dei valori che questo territorio e la società civile che vi abita incarnano: democrazia, solidarietà nazionale etc.; b) universo simbolico di riferimento che permette, a chi ne fa parte, di acquisire un'identità specifica – l'identità "mascolina" dell'uomo di cinquant'anni fa si costruiva anche attorno all'aver prestato servizio militare) a *organizzazione* (che trova la propria ragion d'essere nell'espletamento della funzione "difesa" in maniera efficiente, indipendentemente dal fine perseguito, come se questa funzione equivallesse a qualsiasi altra – pulire le strade, amministrare la giustizia, etc.).

Nel corso di questo mutamento le FFAA, "neutralizzate" anche dalla nuova presenza dell'elemento femminile al loro interno, hanno perso, ovviamente, quel profondo significato di universo simbolico di riferimento cui i giovani cittadini potevano attingere per costruire la propria identità e conquistare un senso di appartenenza. D'altro canto, con la volontarietà in vigore ormai in molti paesi europei, il servizio militare ha cessato di essere una declinazione della cittadinanza.

²¹ Per una riflessione generale su questi mutamenti, si veda LORENZA SEBESTA, *Donne e legittimità dell'uso della forza: il caso del servizio militare femminile*, in ELISABETTA ADDIS, VALERIA RUSSO, LORENZA SEBESTA (a cura di), *Donne soldato. Aspetti e conseguenze della militarizzazione femminile*, Roma, EDS, 1994, pp. 52-70.

In realtà questa trasformazione, che i sociologi collocano a partire dalla metà degli anni Settanta, non è totale, e nelle forze armate occidentali sembrano convivere oggi elementi presi dai due modelli. Ad ogni episodio bellico infatti, pensiamo alla guerra del Golfo, emerge con chiarezza che la guerra non è un mestiere come gli altri. Non esiste guerra chirurgica che si attui come un video-game, attraverso l'abbattimento di obiettivi puramente militari (concentrazione di truppe, snodi logistici, impianti industriali). Si tratta sempre, in ultima battuta, di un esercizio di assassinio esteso - non sono le armi che uccidono, ma gli uomini che le impugnano, ricorda Carl Schmitt²².

Gli Stati occidentali si trovano oggi quindi ad affrontare un grave problema di *legittimità delle forze armate* (risposta alla domanda: chi deve prestare servizio militare e perché).

5. *Le forze armate europee per risolvere il problema della dissociazione fra sicurezza e territorio*

Le minacce alla sicurezza dell'Europa occidentale non sembrano più provenire da supposte minacce territoriali da Est (come si asseriva durante la guerra fredda), ma da minacce non territoriali provenienti da varie fonti, ma altrettanto pervasive.

In realtà, la fine della guerra fredda non ha fatto che portare in evidenza un fenomeno già in atto fin dalla fine della seconda guerra mondiale. Gli Stati dell'Europa occidentale vennero allora inglobati in una rete di rapporti internazionali istituzionalizzati, nati dalla volontà di scongiurare il ripetersi del ripiegamento nazionalista degli anni Trenta. Settori chiave dello sviluppo economico come il commercio, le comunicazioni, la finanza e i sistemi produttivi, vennero così internazionalizzati *de facto* (multinazionali) o attraverso la creazione di "regimi funzionali" (GATT, FMI, BIRS)²³.

²² CARL SCHMITT, *Teoria del partigiano*, Milano, Il Saggiatore, 1981 (tit. orig. *Theorie des Partisanen: Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlino, 1975), p. 74.

²³ DAVID HELD, op. cit., pp. 229-234.

Allo stesso tempo, si rafforzano i *networks* internazionali del crimine, del terrorismo e del commercio illegale. Ad un aumento generalizzato della centralità dello Stato nello sviluppo economico (attraverso i sussidi diretti o indiretti alle imprese e i piani di modernizzazione) e nel mantenimento dell'ordine sociale, rafforzato dalle politiche di *welfare* e da quelle keynesiane di *deficit-spending*, si affiancò questa "dislocazione" dei centri decisionali economici e finanziari verso l'esterno dello Stato stesso.

A questa dislocazione corrispose anche un'erosione dell'efficacia dell'azione dei singoli governi in merito alle sfide provenienti dal settore economico internazionale - classico esempio è la crisi petrolifera del 1973. Mentre, anche sul fronte militare, la risposta alle (supposte) minacce veniva delegata ad alleanze internazionali (NATO *in primis*).

Allo Stato è rimasto oggi l'onere di affrontare le ricadute interne di queste situazioni, via via più allarmanti - si pensi alla questione dell'immigrazione clandestina, alla proliferazione indiscriminata di armi nucleari, al degrado ambientale. Però lo Stato non è in grado, da solo, di rispondere con efficacia a queste sfide, né i mezzi militari sembrano essere il mezzo più idoneo per farvi fronte.

La *legittimità dell'uso della forza* da parte sua è stata quindi erosa, in quanto la forza militare non è il miglior strumento per agire in determinati contesti che, pure, rappresentano delle importanti minacce alla sicurezza nazionale e, al contempo, lo Stato singolo non riesce più a gestire risposte efficaci a queste sfide diffuse.

D'altra parte, le forze armate (dei paesi europei) sono state impegnate con sempre maggior frequenza dopo la fine della guerra fredda, in azioni fuori dal territorio nazionale, azioni con caratteristiche difformi da quelle classiche di difesa territoriale. Inoltre, a partire dall'approvazione, a Helsinki nel 1975, del cosiddetto "terzo paniere", la sicurezza del singolo e quella dell'identità collettiva di una comunità (esemplificata dalla difesa dei suoi diritti fondamentali) è diventata, in linea teorica, una nuova ed importante declinazione della sicurezza. D'altro canto, gli interventi armati a suo favore hanno trovato imponenti limiti nella tradizionale regola del rispetto della sovranità territoriale altrui²⁴.

²⁴ Questo complesso nodo tematico è stato efficacemente trattato in LAURA

Ampi e laceranti dibattiti in sede internazionale hanno preceduto ognuno dei frequenti interventi dell'ONU o della NATO a partire dalla fine degli anni Ottanta (Iraq, ex-Jugoslavia, Albania); il consenso ottenuto è stato precario, temporaneo e ha causato spesso contrasti politici interni nei paesi che partecipavano alle operazioni.

Una riflessione è d'obbligo: la legittimità di un'operazione militare in questi casi è sempre stata rafforzata da una "copertura istituzionale" internazionale (preferibilmente ONU). L'efficacia delle azioni condotte sotto l'egida dell'ONU, d'altronde, è stata indebolita da molti fattori, quali quello di funzionare tramite forze armate "prestate" di volta in volta in maniera diversa, con regole d'impiego diverse, da paesi diversi.

Al tempo stesso, l'ONU è apparsa "sovraccarica" e priva di un apparato istituzionale rappresentativo che potesse fornire una garanzia di legittimità ai suoi interventi – la legittimità è stata sempre "conquistata" in campo politico grazie all'unanimità nel Consiglio di sicurezza.

D'altra parte, si è assistito, a livello di dibattiti interni agli Stati, ad una sorta di rimozione del problema di fondo; nonostante la continua dislocazione del potere d'intervento al di fuori degli Stati, si è continuato a dare per scontato che lo Stato dovesse continuare ad essere, formalmente, l'unico depositario legittimo dell'uso della forza. Perché?

Le ragioni sono molteplici: riguardano, ad esempio, la necessità di prevenire il rinascere della violenza interna allo Stato, legata alla possibile creazione, ad esempio, di milizie popolari regionali in mancanza di una gestione centralizzata dell'uso della forza. Alla base di queste resistenze, esiste anche un apparato burocratico militare interessato a preservare il proprio ruolo e le risorse materiali e simboliche ad esso connesse.

Queste resistenze sono inoltre corroborate da quelle provenienti dagli Stati Uniti, che assumono un atteggiamento molto

W. REED e CARL KAYSEN (a cura di), *Emerging Norms of Justified Intervention*, Cambridge, Mass., American Academy of Arts and Sciences, 1993; più in generale, si veda il classico MICHAEL WALZER, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, 1977.

contraddittorio quando affrontano il tema della difesa europea (da una parte accusano gli europei di *drag their feet*, dall'altra osteggiano le iniziative che essi assumono per rendersi indipendenti in alcuni settori poco visibili, ma importanti, della propria difesa – quali il settore della produzione di sistemi d'arma avanzati, dove la concorrenza dei giganti americani è massiccia, e la fornitura di servizi logistici d'avanguardia, quali quelli offerti oggi dal Centro di osservazione satellitare di Torrejon, gestito dall'Unione europea occidentale e criticato dagli Stati Uniti).

Queste pur comprensibili resistenze non sembrano però poggiare né su un'adeguata analisi storica, né su una convincente base teorica. In particolare, impostare il discorso sugli elementi fondanti dello Stato in maniera statica e dogmatica ha oggi un significato prima di tutto politico: vuol dire essere favorevoli allo *status quo*.

6. *Un'analogia illuminante*

Si è soliti considerare la difesa come uno dei poteri forti dello Stato (al pari dell'imposizione fiscale e del batter moneta): lo Stato che se ne priva rischia la decadenza.

I progressi fatti nel campo della moneta unica ci dovrebbero far riflettere sulla erroneità di questa impostazione. Nel campo del batter moneta, i governi europei sono in realtà arrivati alla decisione di delegare in maniera permanente il loro potere ad un sistema di organismi sovranazionali. Questo non perché fossero particolarmente illuminati, o autolesionisti, ma perché hanno convenuto che fosse nel loro interesse, da molti punti di vista.

Se è vero che, nel far questo, si sono privati di uno strumento nazionale importante di manovra macroeconomica – ad esempio non sarà più possibile, in caso di crisi economica, ricorrere alla svalutazione competitiva, e sarà più difficile decidere autonomamente manovre keynesiane anti-crisi di *deficit-spending*, visti i vincoli di bilancio – è vero altresì che gli Stati europei hanno invece notevolmente rafforzato la credibilità della propria moneta in ambito internazionale. La credibilità, in economia come nella sfera militare, è un valore forte, con importanti ricadute materiali.

L'Unione europea rafforzerà la propria legittimità se potrà dimostrare di essere riuscita, con la nascita dell'euro, a rispondere in maniera efficace alle sfide economiche poste all'Europa dal sistema internazionale, salvaguardando al tempo stesso i bisogni sociali dei cittadini europei²⁵. Si rafforzerà quindi se potrà dimostrare che la moneta unica serve alla stabilizzazione, alla crescita sostenibile e al contenimento della disoccupazione.

Nel breve periodo, intanto, il rispetto dei parametri è servito individualmente a molti paesi (fra cui l'Italia) per legittimare manovre di riassetto della finanza pubblica che difficilmente avrebbero riscosso l'appoggio dei cittadini, se non finalizzate ad un obiettivo percepito come "di superiore importanza".

Nelle polemiche che hanno accompagnato questi sviluppi non si è mai fatto ricorso all'argomento, largamente usato invece in sede di dibattiti sul ruolo dell'Unione europea nel campo della sicurezza, secondo cui, essendo il potere di battere moneta storicamente uno degli elementi fondanti dello Stato, era impossibile che lo Stato se ne disfacesse. Né è stato ostacolo insormontabile alla cessione del potere da parte degli Stati, lo scarso controllo democratico, da più parti rilevato, che potrà essere esercitato sugli organismi incaricati di gestire il potere monetario a livello europeo - *in primis* sulla Banca centrale europea.

7. Conclusioni

Una critica spesso mossa all'ipotesi di FFAA europee rileva come, in un contesto europeo integrato, la politica militare non potrebbe essere sottoposta ad un persuasivo controllo democratico, e sarebbe quindi priva di quei fondamenti di legittimità giuridica formale che la contraddistinguono a livello nazionale.

Il controllo democratico al quale viene subordinata la politica estera e militare nazionale è anch'esso, in realtà, assai blando. Due sono i meccanismi di cui si avvale:

²⁵ A proposito della legittimità e delle categorie fondanti su cui essa si basa, si veda ARMIN VON BOGDANDY, "L'Unione sovranazionale come forma di potere politico. Destatalizzazione e integrazione comunitaria nella prospettiva della teoria dello Stato", in *Teoria politica*, X, n. 1, 1994, pp. 133-151.

1. i dibattiti parlamentari sulle opzioni di politica militare (ordinamento interno e interventi esterni);
2. i dibattiti sul bilancio militare.

Attraverso questi due strumenti, i cittadini, tramite i loro rappresentanti in Parlamento, possono far valere le proprie critiche, se pur indirettamente e per un ventaglio limitato di attività. Cosa ne sarebbe invece della volontà espressa dalla maggioranza dei cittadini di uno Stato che si vedesse battuto da un voto di maggioranza, qualora venisse attribuito al Consiglio dell'Unione europea il potere di decidere in merito alla politica estera militare europea²⁶?

La risposta a questa osservazione è duplice: da una parte tutti sappiamo che gli interessi di sicurezza nazionale sono spesso invocati nell'arena interna per sottrarre una *issue* al dibattito pubblico. Molte decisioni strategiche (ad esempio relativamente alle basi militari straniere in territorio nazionale) possono così sfuggire al controllo parlamentare; sappiamo inoltre che le modalità di spesa del bilancio militare, si pensi all'attribuzione delle commesse industriali, sono sottratte ai canali parlamentari; non ignoriamo infine che la regolamentazione di aree importanti dell'apparato difensivo avviene per via amministrativa, svincolata quindi da qualsiasi controllo parlamentare.

D'altra parte, come ho già rilevato, la delega di potere nel settore militare, e quindi la sottrazione al controllo democratico, è già avvenuta nei fatti a favore di organizzazioni, quali l'ONU e ancor più la NATO, sulle quali è impossibile esercitare il benché minimo controllo di questo tipo.

A confronto, la legittimità democratica dell'Unione europea risulta essere innegabilmente più solida. E d'altronde, se pur con le comprensibili cautele, l'Unione si sta attrezzando per rispondere a queste critiche: il problema della legittimità dell'uso della forza da parte europea non è, da questo punto di vista, che il

²⁶ Ricordiamo che, secondo il Trattato di Maastricht, la PESC non rientra nelle competenze delle istituzioni comunitarie, ma rimane affidata ad un sistema intergovernativo, dove vige l'unanimità come regola di base – l'eventuale uso della maggioranza qualificata è sottoposto a vincoli assai restrittivi. Il Trattato di Amsterdam ha mantenuto questo principio; la sua principale novità consiste nella formula dell'"astensione costruttiva".

riflesso della questione più vasta della sovranità dell'Unione, dei suoi contenuti giuridici e dei mezzi più idonei per raggiungerla.

La regola apparentemente ipocrita dell'astensione costruttiva prevista nel Trattato di Amsterdam (secondo cui l'astensione di uno Stato non comporta la bocciatura dell'azione, ma permette al tempo stesso allo Stato di astenersi dal partecipare all'azione), rappresenta in questo contesto un realistico tentativo di uscire dall'inattività alla quale il rispetto rigoroso delle regole formali giuridiche spingerebbe l'Unione europea nel breve periodo.

D'altronde, l'affidare, almeno in parte, responsabilità militari all'Unione europea potrebbe innescare un processo virtuoso di indebolimento del concetto di *Staatenverbund* (unione di Stati), secondo cui "il trattato di Unione prende in considerazione l'indipendenza e la sovranità degli Stati membri, in quanto impegna l'Unione al rispetto della loro identità nazionale"²⁷.

Finché l'Unione europea rimane ancorata a questo concetto statico, ogni superamento dell'attuale situazione "ibrida" viene precluso. A sua volta, il mutamento della natura dell'Unione è sì condizione di efficacia delle nuove forze armate europee, ma potrebbe essere anche favorito dall'assunzione da parte della Comunità di responsabilità nel campo della sicurezza, responsabilità che ne rafforzerebbero la credibilità.

All'interno di questo tragitto, la legittimità dell'Unione europea potrà essere rafforzata in vari modi: attraverso la trasposizione di regole istituzionali e giuridiche già sperimentate a livello nazionale, che fissino i contenuti formali della sovranità legittima (Mancini), sulla base di un atto di ingegneria istituzionale che crei nuove forme di istituzioni democratiche (Weiler), sulla base infine di una "società postnazionale" costruita sulla comunicazione e su un sistema partitico europeo (Habermas), purché tutte le soluzioni siano sostenute dall'efficacia istituzionale comunitaria e dalla

²⁷ Così la Corte costituzionale federale tedesca si è espressa nell'ottobre 1993, in merito al Trattato di Maastricht; cit. in JÜRGEN HABERMAS, *Nazione, stato di diritto, democrazia*, in FURIO CERUTTI (a cura di), *Identità e politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 187-210: p. 209.

sua credibilità rispetto a finalità condivise dalla maggioranza dei cittadini europei²⁸.

Questa efficacia sarà senz'altro rafforzata nel momento in cui l'Unione, eventualmente attraverso il suo "braccio armato" (UEO), sarà messa in grado di agire rispetto a quelle sfide che vengono percepite come sfide comuni, tali da richiedere risposte militari.

D'altro canto, va ricordato come, attraverso la giurisprudenza della Corte, si sia comunque progressivamente allargato il concetto di Stato di diritto a tutta la Comunità, in quanto tutti i cittadini degli Stati membri sono oggi sottoposti a un complesso di regole uniformi, i cui campi di attuazione vanno allargandosi. L'Unione sta dunque progressivamente acquisendo quelle caratteristiche di ordine, progresso e razionalità che, secondo i realisti, contraddistinguono lo Stato dall'ordinamento internazionale anarchico e, secondo gli idealisti, dovrebbero caratterizzare la comunità internazionale tutta per pacificarla²⁹. All'interno di questa trasforma-

²⁸ Per HABERMAS, *Ibidem*, p. 211. È in atto un appassionante dibattito che vede contrapposti un gruppo di giuristi (fra cui Joseph Weiler) per i quali l'Unione europea non deve percorrere le vie della statualità nazionale – trasformandosi così in un pericoloso super-Stato – ma deve invece ripensare le forme stesse della statualità, e un altro gruppo (fra cui Federico Mancini), più vicino alle posizioni federaliste classiche, secondo cui la ricerca di una (utopica) forma di nuova statualità va in realtà ad alimentare l'immobilismo, favorendo così la situazione attuale in cui una parte importante delle politiche europee è lasciata ad una gestione puramente intergovernativa – e sommamente antidemocratica. Si veda FEDERICO MANCINI, "Per uno Stato europeo", in *Il Mulino*, a. XLVII, n. 377, maggio-giugno 1998, pp. 405-418. Il dibattito può essere ripercorso e seguito nei suoi sviluppi più recenti attraverso la consultazione del sito Web www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/.

²⁹ Si vedano a questo proposito le interessanti osservazioni di Luigi Ferrajoli a proposito del carattere "contingente" del "nesso tra Stato, Costituzione e garanzie dei diritti fondamentali" il quale, secondo l'autore, non "riflette nessuna necessità di tipo teorico" e che può essere superato spostando a livello internazionale i "luoghi" non solo delle enunciazioni dei principi, ma delle "loro concrete garanzie" (pp. 50-51). Per Ferrajoli, è necessaria una risposta articolata in sede internazionale per limitare la sovranità degli Stati "mediante l'introduzione di garanzie giurisdizionali contro le violazioni della pace al loro esterno e dei diritti umani al loro interno" (p. 52). Ferrajoli pensa all'ONU e

zione, è possibile auspicare il rafforzamento della cittadinanza europea intesa come un sistema di tutele giuridiche dei singoli (diritti civili, etico-sociali, politici) – delle quali gli Stati nazionali possono rimanere in un primo tempo i garanti –, alla quale si affianchi una cittadinanza sempre più svincolata dall'elemento nazional/nazionalistico (meramente formale) e legata invece a una molteplicità di componenti valoriali e culturali (intendendo come cultura l'universo di riferimento simbolico che dà significato ai gesti quotidiani di ognuno di noi).

In questo diverso contesto, l'appartenenza alle forze armate europee potrebbe essere interpretata come una declinazione possibile, non obbligatoria, ma legittima e legittimante, dell'indefinito concetto di cittadinanza europea. Ecco che la difesa della "patria Europa", scevra dai toni nazionalisti, localistici e etnici, e l'enunciazione di qualche chiaro e semplice obiettivo sul quale si potrebbe inizialmente focalizzare, al di là della difesa territoriale pura e semplice, l'azione delle forze europee (ad esempio le "missioni di Petesberg"), sembrano andare nella direzione giusta per risolvere quello che è sentito presentemente come un dilemma di difficile soluzione, ma che può rappresentare, secondo gli insegnamenti di Jean Monnet, un'opportunità unica per superare l'*impasse* odierna.

alla Corte di giustizia dell'Aja come i due possibili garanti nei confronti delle violazioni cui fa riferimento (pp. 52-53). LUIGI FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Bari, Laterza, 1997.

SALVATORE ALOISIO

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea

Nel ragionare del percorso che dovrebbe portare il processo di unificazione europea dall'ultimo atto di riforma della Comunità recentemente adottato (il Trattato di Amsterdam) ad una Costituzione europea, pare utile richiamare l'attenzione sul rapporto intercorrente tra una Costituzione europea e le Costituzioni degli Stati che a tale processo costituente decidessero di aderire. In particolare, con riferimento alla fase iniziale di un processo costituente europeo che, in quanto tale, troverebbe – in caso di successo – legittimazione da sé¹, non pare indifferente verificare se esso costituirebbe alla luce degli ordinamenti costituzionali nazionali un'illegittima rottura costituzionale o se, invece, esistano margini di ammissibilità di un tale processo in un'ottica di legittimità costituzionale interna e, quindi, in una sostanziale continuità degli ordinamenti costituzionali nazionali ed europeo. È infatti indiscutibile che un processo costituente, ove avesse la forza *politica* di imporsi, trarrebbe la sua legittimazione dal consenso ottenuto, ma è altresì evidente che la possibilità di arrivare senza soluzione di continuità *giuridica* alla Costituzione europea agevolerebbe notevolmente la concreta realizzabilità di quest'obiettivo².

¹ Nel senso di una legittimazione retrospettiva delle vicende – sembra di capire inizialmente illegittime e successivamente sanate – che potrebbero determinare l'affermazione di un potere costituente europeo, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale I. l'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, p. 288.

² L'esigenza di studiare il procedimento idoneo, secondo i principi del

La Costituzione europea di cui parliamo non potrà infatti prescindere dalle Costituzioni dei paesi promotori che, se da un punto di vista procedurale potrebbero porre ostacoli formali, da un punto di vista sostanziale costituiscono quel patrimonio costituzionale europeo che consente la possibilità di immaginare un ordinamento costituzionale comune³.

L'esigenza di queste riflessioni deriva dal salto di qualità del processo di integrazione europea che il termine "Costituzione" presuppone. Esso comporta il passaggio della disciplina dei rapporti tra Stati membri e Unione e tra gli Stati stessi dal diritto internazionale al diritto costituzionale, con la conseguente trasformazione dell'Unione in uno Stato, sia pure, nell'ottica di questo intervento, federale⁴.

Le riflessioni che svolgiamo in questa sede sono riferite all'ordinamento costituzionale italiano e prendono in considerazione anche le proposte avanzate nell'ambito dell'ultimo tentativo di procedere ad un'ampia revisione della Costituzione italiana, compiuto dalla c.d. "Commissione Bicamerale".

Il rapporto tra Costituzioni nazionali e processo di unificazione europea, pur essendo caratterizzato da elementi comuni a tutti

diritto internazionale e del diritto costituzionale generale, per arrivare praticamente, *senza soluzione di continuità giuridica*, alla costituzione legale della federazione europea è sottolineata da P. CALAMANDREI, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, (1948) ora in *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, p. 440 (corsivo dell'Autore).

³ In proposito si veda D. ROSSEAU, "Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo", in *Il Federalista*, 1997, p. 55 ss.; S. BARTOLE, "La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una riflessione", in *Diritto Pubblico*, 1997, p. 1 ss. v. in part. p. 18 ed il convegno citato alla nota 42; "Il processo di costituzionalizzazione delle Comunità" richiede infatti, oltre ad una profonda ristrutturazione degli equilibri istituzionali delle Comunità stesse, "la dotazione di un patrimonio indisponibile di valori fondamentali proprio delle Comunità" all'individuazione dei quali un importante contributo è stato fornito dalla giurisprudenza comunitaria, ma anche dalla Corte costituzionale (sent. 232 del 1989); così A. RUGGERI, op. loc. ult. cit. (corsivi dell'Autore).

⁴ Lo sottolinea G. DE VERGOTTINI, *Lo Stato federale: precedenti, sviluppi e tendenze*, in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. BARBERA e L. CALIFANO, Rimini, 1997, p. 343.

gli Stati, soprattutto per quanto riguarda gli ordinamenti a Costituzione rigida, non può non tenere conto delle peculiarità che caratterizzano ciascun ordinamento. Al di là dei problemi strettamente giuridici, spesso comuni, le circostanze storiche, gli equilibri politici, il ruolo degli organi di giustizia costituzionale, il momento di ingresso nel processo di integrazione, hanno determinato situazioni e conseguenti soluzioni che mantengono margini di distinzione⁵.

La partecipazione dell'Italia all'integrazione europea sino adesso realizzata ha, come è noto, trovato fondamento costituzionale nell'art. 11 Cost. che consente le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni. La Corte costituzionale, con un'evoluzione progressiva che è stata autorevolmente ed efficacemente definita "cammino comunitario", ha ritenuto legittimo il percorso di unificazione europea fino adesso realizzato⁶, ponendo come "controlimiti" alle limitazioni di sovranità i principi fondamentali della Costituzione e i diritti inviolabili della persona.

Il progressivo sviluppo dell'integrazione europea, fino adesso avvenuto con un graduale ampliamento delle competenze comunitarie, realizzato tramite riforme dei trattati istitutivi, ma anche in virtù dei "poteri impliciti" previsti dai trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, ha raggiunto ormai il massimo dell'espansione possibile con gli strumenti di tipo internazionalistico. "Conseguentemente è posta un'alternativa tra un'Unione europea incapace di governare il processo del proprio sviluppo e dell'integrazione dei paesi membri, continuamente sottoposta al rischio d'interventi costituzionali nazionali, e un'Unione fondata sul

⁵ Per un quadro sintetico della situazione si veda C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998, pp. 13-15 ed autori *ivi* citati. Un'ampia visione d'insieme invece in T. DE BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire: essai d'approche comparative sur certains aspects constitutionnels nationaux de l'intégration européenne*, Parigi, 1995.

⁶ P. BARILE, "Il cammino comunitario della Corte", in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2406. Per una periodizzazione della giurisprudenza costituzionale in materia europea, F. SORRENTINO, *La costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, 1995.

consenso dei popoli europei che, in virtù di un fatto *costituente*, sappia recidere una dipendenza dai governi nazionali, che quarant'anni di integrazione comunitaria hanno finito col rafforzare⁷.

Comincia quindi a porsi, per non violare il principio democratico che caratterizza tutti i paesi aderenti alla Comunità, l'esigenza di un coinvolgimento popolare nel processo di integrazione

⁷ Così conclude F. SORRENTINO, "Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?", in *Pol. dir.*, 1994, p. 201, (corsivo nostro), commentando la fondamentale sentenza del Tribunale costituzionale tedesco (Sez. II, sent. 12 ottobre 1993) "*Maastricht - Urteil*", trad. it. in *Giur. Cost.* 1994, p. 667 ss. Questa sentenza, nella lettura che ci pare più esatta, pone come precisa ipotesi sugli sviluppi dell'unificazione europea il rispetto del principio democratico: infatti "il Tribunale tedesco non esclude che domani l'Unione possa diventare uno Stato federale" ma registra che oggi non lo è ed "anticipa le condizioni alle quali, alla luce della L(egge) F(ondamentale), è subordinata la eventuale futura creazione di uno Stato federale europeo, ed in particolare la condizione del rispetto, pieno e totale del principio democratico". Il Tribunale afferma in particolare (punto C.I.2.b2 della sent.) che "...l'ampliamento dei compiti e delle funzioni delle Comunità europee incontra i limiti derivanti dal principio democratico" perciò "in tanto è ammissibile la creazione di un vero Stato federale in quanto il principio venga effettivamente introdotto in tutta la sua portata nell'ambito delle istituzioni europee" (così G.U. RESCIGNO, "Il Tribunale costituzionale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea", in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3119 e 3121, che richiama su tale questione l'interpretazione di J. WIELAND, "Germany in the European Union - The Maastricht Decisions of the Bundesverfassungsgericht", in *Eur. Journal Int. Law*, 1994, 265). Concorda sul punto anche L. PALADIN, "Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario", in *Le Regioni*, 1996, p. 1032, il quale desume dalla citata affermazione del Tribunale tedesco che "finché non avremo un Parlamento europeo dotato della pienezza dei poteri normativi, sia pure in concorso con quello che potremmo chiamare il Consiglio dei ministri di ciascuno Stato membro, i Parlamenti nazionali dovranno conservare una legittimazione primaria". Ritiene che, in base a questa sentenza, l'ampliamento delle competenze del Parlamento europeo sarebbe insufficiente al superamento del deficit democratico delle istituzioni comunitarie G.E. RUSCONI, "La politica di Karlsruhe. Democrazia costituzionale e integrazione europea", in *Il Mulino*, 1997, p. 221; almeno in parte in questo senso anche M. CARTABIA, "Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale", in *Pol. dir.*, 1994, p. 212, secondo la quale anche nel caso di un ampliamento del ruolo del Parlamento europeo "le possibilità dei cittadini di essere rappresentati e di partecipare alla vita politica ne risentirebbero, a causa del semplice mutamento di dimensioni indotto dall'integrazione europea".

europea⁸, tale da legittimare una Costituzione europea. In relazione a ciò è utile precisare che un processo costituente europeo sarebbe il risultato di una manifestazione di volontà congiunta di “un popolo europeo in formazione e di popoli nazionali in dissoluzione” (chi scrive direbbe in superamento). Uno Stato federale europeo non sarebbe quindi “soltanto il risultato dell’espressione della volontà costituente di un soggetto nuovo, né quello della stipula di un contratto tra soggetti preesistenti, ma quello di un atto complesso” contenente in sé l’una e l’altro e il cui risultato sarebbe un documento con, insieme, “le caratteristiche di una Costituzione e di un Trattato”⁹.

In questa sede non rileva il tipo di procedimento da preferire, in assoluto, per arrivare all’adozione del menzionato Trattato-Costituzione europea, ma basta tenere presente che deve trattarsi di un metodo costituente in grado di coniugare la doppia legittimazione, nazionale e sovranazionale, che un Trattato-Costituzione deve avere. Una fase iniziale non può non prevedere un coinvolgimento degli Stati interessati ed essere sostanzialmente intergovernativa¹⁰. Essa serve a manifestare un interesse preliminare ed a fissare gli aspetti procedurali; non si può infatti pensare, in un’ottica di legittimità rispetto agli ordinamenti nazionali, di prescindere

⁸ In questo senso anche M.P. CHITI, “La meta dell’integrazione europea: Stato, unione internazionale o «mostro simile»?”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 609.

⁹ F. ROSSOLILLO, “La sovranità popolare ed il popolo federale mondiale come suo soggetto”, in *Il Federalista*, 1995, p. 180 ss. Sottolinea la differenza tra “federazioni, che nascono da un accordo internazionale ma poi acquisiscono il potere di modificarlo con procedimenti interni” ed il sistema comunitario, F. SORRENTINO, “Ai limiti dell’integrazione”, *op. cit.*, p. 196. Una nozione di popolo europeo che postulasse le caratteristiche attribuite ai popoli nazionali renderebbe evidentemente impossibile pensare ad una Costituzione europea, ma una concezione del genere è originata dall’“incapacità di concepire uno Stato se non come una *nazione* o, in una parola, di separare lo Stato dalla nazione”; così criticando tesi siffatte presenti in particolare nella dottrina tedesca e, per certi aspetti, riprese nella menzionata sentenza del Tribunale federale tedesco, F. MANCINI, “Per uno stato europeo”, in *Il Mulino*, 1998, p. 408 ss.

¹⁰ Siamo consapevoli dell’esigenza che una procedura del genere sia coordinata con la costruzione comunitaria fino ad ora realizzata, ma non tratteremo volutamente tale aspetto in quanto ininfluenza nell’economia di questo scritto.

re dai governi, espressioni delle maggioranze parlamentari dei singoli Stati. La fase propriamente costituente spetta senz'altro ad un'assemblea rappresentativa del popolo europeo, come prima definito¹¹. Un'altra fase, direi finale, consiste nella ratifica del Trattato-Costituzione da parte degli Stati che hanno dato avvio alla procedura. È la fase delle decisioni finali di adesione o meno alla costituenda entità statale, ed anche questa fase può essere realizzata in varie maniere, fors'anche con modalità diverse per ciascuno Stato partecipante¹². Quello che invece ci interessa è capire se l'ordinamento costituzionale italiano potrebbe considerare legittimo l'avvio di una procedura diretta all'approvazione della Costituzione di uno Stato federale europeo e se sì, in che termini.

La questione consiste quindi nel valutare i margini di ammissibilità, per l'ordinamento costituzionale italiano, dell'adesione della repubblica ad uno Stato federale europeo ed in particolare i profili di legittimità della procedura da mettere in atto per redigere ed approvare la relativa Costituzione.

Gli elementi da prendere in considerazione per questa valutazione sono due. Da una parte la Costituzione italiana, in particolare l'articolo 11 che, come abbiamo detto, ha costituito il fondamento dell'adesione dell'Italia alle vari fasi di integrazione comunitaria finora realizzate e che, tra i principi fondamentali della Costituzione, esprime l'apertura sovranazionale auspicata dai costituenti. Dall'altra, non potendosi immaginare neanche a grandi linee il contenuto di una Costituzione europea, almeno il modello statale che una tale Carta proporrebbe, cioè lo Stato federale. È evidente che la valutazione di ciascuno di questi due elementi

¹¹ Anche sulla composizione di quest'organo non ci soffermiamo, potrebbe essere il Parlamento europeo, limitato ai deputati degli Stati che aderiscono o un'assemblea *ad hoc*, potrebbe essere il Parlamento europeo eletto con un apposito mandato costituente (ricordiamo il precedente italiano del referendum di indirizzo del 1989, sul quale ritorneremo) o integrato di rappresentanze delle assemblee parlamentari nazionali, etc.

¹² Sugli aspetti procedurali in questione v. P. CALAMANDREI, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, op. cit., *passim*.

finisce per influenzare l'altro, è necessario quindi proporre una sintesi coerente tra le impostazioni presenti su ciascun aspetto.

Iniziamo, per esigenze di ordine espositivo, con lo svolgere alcune considerazioni sull'idoneità dell'art. 11 Cost. a consentire l'adesione della Repubblica italiana ad un progetto di Costituzione europea come dianzi delineato. È d'uopo precisare che siamo consapevoli della vastità dei problemi che occorrerebbe affrontare in un'organica disamina dell'articolo in questione, ma in questa sede ci limiteremo ad un esame condotto per sommi capi, ponendo attenzione in particolare agli elementi utili allo scopo prefissato, anche perché alcuni aspetti del rapporto Costituzione italiana - europea sarebbero apprezzabili solo in presenza di un progetto di Carta fondamentale del Continente.

Una prima questione, ormai risolta, è quella della riferibilità o meno dell'art. 11 alle forme di integrazione "regionali", cioè diverse da quelle "universali" come l'ONU, tra le quali, principalmente, quelle europee. In proposito pare ampiamente dimostrato che, anche se nei costituenti era molto presente l'esigenza di favorire l'ingresso dell'Italia nell'ONU (se non altro perché l'ONU era già stata costituita mentre l'integrazione europea non aveva avuto inizio), l'art. 11 legittimi l'adesione dell'Italia ad organizzazioni regionali (leggi europee) che perseguano, anche indirettamente, la realizzazione delle finalità di pace e giustizia tra le nazioni partecipanti¹³.

A favore dell'interpretazione dominante sono anche gli atti dell'Assemblea costituente¹⁴, a proposito dei quali, nell'ottica qui

¹³ Sul punto, per tutti, F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970, p. 108-109 e, più recentemente, F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 230; conformemente Corte costituzionale, sent. n. 183 del 1973; *contra* A. BERNARDINI, "L'art. 11 della Costituzione rivisitato", in *Riv. dir. int.*, 1997, in part. 616, sostiene una lettura dell'art. 11 riferita esclusivamente ad entità che riguardino tutti gli Stati ed i popoli.

¹⁴ In merito si veda A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità internazionale*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, I, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 577-578, relativamente al clima politico della Costituente sul punto, p. 461, si veda altresì ID., *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. DE SIERVO, II, Bologna, 1980, p. 505 ss., nonché

seguita, è opportuno aggiungere qualche considerazione. È senz'altro vero, come abbiamo riconosciuto, che tra i costituenti fosse diffusa la volontà, dettata dalle vicende storiche, di realizzare le condizioni costituzionali idonee a favorire una futura adesione italiana all'ONU, ma i valori ed i principi che l'Assemblea desiderava esprimere con l'approvazione dell'art. 11 andavano decisamente al di là di questa finalità contingente, alla quale, per quanto importante, non si può ricondurre tutto il dibattito sul punto. In particolare negli interventi e nelle proposte relative all'Europa non è presente un vago auspicio a forme di cooperazione regionale, ma si parla chiaramente di forme di unificazione federale dell'Europa. Emblematico, in questo senso, è l'intervento dell'on. Bastianetto, che aveva presentato un emendamento teso ad aggiungere alla dizione "limitazioni di sovranità necessarie" la frase "alla unità dell'Europa", emendamento ritirato a seguito dell'interpretazione dell'on. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, secondo il quale il testo approvato già comprendeva le finalità sostenute da Bastianetto non escludendo, nella sua ampiezza, "la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo". Nell'intervento di Bastianetto, dicevamo, egli si riferisce testualmente alla realizzazione degli Stati uniti d'Europa o di una Federazione europea¹⁵ e quindi alle limitazioni di sovranità a tale scopo necessarie.

Più controversa, ma al tempo stesso determinante, ai nostri fini, è la definizione della portata delle "limitazioni di sovranità" previste dall'art. 11; del resto è assodato che nell'ambito delle

N. BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, (1975), ora in A. SPINELLI, *Il manifesto di Ventotene*, Bologna, 1991, p. 9 ss.

¹⁵ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, Roma, 1976, p. 608-611. Riferimenti analoghi anche in PIERI, *ibidem*, p. 427 ss. e VALLANI, *ibidem*, p. 470-471. In precedenza, durante i lavori della I sottocommissione, v. l'intervento del presidente della stessa, TUPINI, *ibidem*, VI, 754 (il quale parla di Stati uniti d'Europa) al quale aderiscono Moro e il relatore Dossetti; nonché l'intervento di LUSSU, *ibidem*, VI, 166 che propone di inserire nel testo un riferimento all'Europa, riferendosi alla possibilità di un'organizzazione federalistica dell'Europa e la motivazione espressa da Moro per respingere la proposta: il termine internazionale già comprende anche l'ipotesi europea prospettata da Lussu.

finalità di pace e giustizia tra le nazioni (sia pure "solo" di un Continente) sia fatta rientrare anche l'unificazione europea, se non altro perché questa è l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza costituzionale.

Schematicamente possiamo innanzi tutto rilevare un'interpretazione restrittiva che considera le limitazioni di sovranità come meri "vincoli convenzionali alla libertà di esercizio della sovranità statale"¹⁶, presupponendo quindi che l'esercizio di poteri sovrani debba comunque restare in sedi nazionali, le quali sono però impegnate ad attenersi a prescrizioni dovute ad accordi internazionali. Un'interpretazione così restrittiva pare vanificare l'esistenza stessa dell'art. 11 Cost., senza la presenza del quale autolimitazioni della sovranità previste da trattati internazionali sarebbero comunque ammissibili¹⁷. Questa tesi è, inoltre, nell'effettività superata dalla giurisprudenza costituzionale già alla luce dell'integrazione europea realizzata che, altrimenti, in base a queste opinioni sarebbe costituzionalmente illegittima.

Nell'interpretazione della Corte costituzionale, invece, la formula in esame "legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale", il giudice costituzionale quindi conclude che gli Stati promotori hanno (già adesso) "conferito e riconosciuto" alla Comunità "determinati poteri sovrani"¹⁸.

¹⁶ A. BERNARDINI, *op. cit.*, in part. p. 655 ss.

¹⁷ Pensiamo, per esempio, ad un trattato con il quale lo Stato si impegnasse a smilitarizzare una porzione del proprio territorio, cioè a non esercitare o ad esercitare a determinate condizioni la propria sovranità militare o ad un trattato che prevedesse vincoli all'esercizio della sovranità monetaria dello Stato (es. parità di cambio). Tutte queste ipotesi sarebbero realizzabili in assenza dell'art. 11 Cost. Ciò che questa previsione aggiunge è la possibilità di trasferire a livello sovranazionale l'esercizio di porzioni di sovranità statali.

¹⁸ Cfr. Sent. n. 183 del 1973 punto 5 delle motivazioni in diritto. Così la Corte pare disattendere, almeno nella misura in cui le si volesse attribuire valenza interpretativa, l'affermazione secondo la quale nell'Assemblea costituente "l'espressione limitazioni di sovranità non venne usata in senso tecnico (ossia nel senso di obblighi giuridici comportanti il trasferimento ad altri enti di potestà non solo legislative e giudiziarie, ma anche esecutive" (A. CASSESE, *Lo Stato*, *op. cit.*, p. 579). Dubbi su tale affermazione derivano, peraltro, anche dai precisi riferimenti ad uno Stato federale europeo svolti da alcuni costituenti.

La dottrina che ha aderito a questo orientamento ha, realisticamente, parlato dell'ordine di esecuzione dei trattati comunitari come di un "atto idoneo a «delimitazione» della sovranità dello Stato e conseguente trasferimento alla comunità sopranazionale", riconoscendo che l'autorità comunitaria esercita rispetto agli Stati aderenti "potestà sovrana che le compete per effetto di trasferimento ad essa, in certa misura, di sovranità nazionale" e che, pertanto, l'ordine di esecuzione dei trattati rileva "quale atto di trasferimento di potestà sovrana"¹⁹. Prevale quindi un'interpretazione dell'art. 11 da cui scaturisce un indirizzo "intermedio" "tale da non esigere il sacrificio dell'intera potestà d'imperio" dello Stato che conserverebbe comunque "i suoi poteri sovrani ridotti soltanto della parte ceduta ad una istituzione superiore"²⁰.

Specularmente viene frequentemente precisato "che le limitazioni della sovranità non devono condurre ad una soppressione della medesima"²¹. Non possono cioè consistere nella "integrale rinuncia, da parte del nostro paese, alla propria sovranità" intesa come completo annullamento dello Stato, giacché in questo caso il Costituente avrebbe dovuto utilizzare appunto termini quali "soppressione, abolizione, eliminazione, rimozione, ecc."²².

La ricostruzione della nozione di "limitazioni della sovranità" in termini di cessioni o trasferimenti parziali di sovranità ha però condotto alcuni autori a ritenere esplicitamente incompatibile con

¹⁹ Cfr. G. SPERDUTI, "Limitazioni di sovranità" secondo l'art. 11 Cost. e attuazione delle medesime mediante legge ordinaria, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, pp. 654-655. Si riferiscono a trasferimenti di sovranità: A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel per l'Italia*, in *Scritti in onore di G. Federico Mancini*, II, Milano, 1998, p. 544; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia*, op. cit., p. 106.

²⁰ Cfr. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, 1990, p. 37, v. anche gli AA. citati alla n. 86.

²¹ Cfr. F. SORRENTINO, ult. op. cit., p. 105, ivi richiami alla dottrina conforme; l'Autore peraltro precisa come il concetto della limitazione della sovranità non debba essere confuso con quello della revocabilità della medesima, aspetto particolarmente delicato in una prospettiva costituzionale, che ci limitiamo a segnalare.

²² Così L. CHIEFFI, op. cit., p. 37-39; sottolinea altresì che dall'art. 11 non si può desumere una rinuncia alla sovranità, F. DONATI, op. cit., p. 211.

la Costituzione vigente la realizzazione di uno Stato federale europeo, ritenendo che la statualizzazione dell'integrazione europea comporterebbe un'inammissibile rinuncia alla sovranità nazionale nel suo complesso²³.

La teoria interpretativa dell'art. 11 più avanzata, che in gran parte condividiamo, "assume come disvalore lo Stato nazionale e come valore (...) il superamento di esso con entità sovranazionali"²⁴, individuando conseguentemente nel federalismo una vera e propria "direttiva costituzionale"²⁵, in quanto "per aversi pace tra eguali" è necessario il superamento della sovranità degli Stati con la realizzazione di un "superstato, quale formulato dalle teorie federalistiche"²⁶. Questa analisi replica, quindi, con una contrapposizione frontale²⁷ alle obiezioni alla legittimità costituzionale di uno Stato federale europeo, sostenendo che l'"assunzione come valore costituzionale della cessione di sovranità nazionale, implica che l'art. 11 vada interpretato come veicolo non di limitazione (...) ma di eliminazione (...) della sovranità statale"²⁸. La conclusione

²³ In questo senso si veda A. LA PERGOLA, *L'integrazione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Le prospettive dell'Unione*, op. cit., in part. p. 21 ss. il quale in alternativa allo Stato federale che assorbirebbe tutte le sovranità nazionali propone un interessante modello di Confederazione moderna in grado di garantire il rispetto del principio democratico; sul punto si veda almeno Id., *Quale Europa-Artikel*, op. cit., pp. 551-552; M. LUCIANI, "La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea", in *Pol. dir.*, 1992, 589; con riferimento a tutte le Costituzioni nazionali T. DE BERRANGER, op. cit., p. 5, sostiene l'impossibilità di realizzare un sistema federale come gli Stati Uniti d'Europa nel rispetto delle Costituzioni perché tale ipotesi sarebbe per esse un suicidio. Aderisce a questa tesi anche C. CURTI GIALDINO, op. cit., p. 34. *Contra* A. MANZELLA, "Costituzione all'europea", in *La Repubblica*, 3 gennaio 1998. Ritiene la Costituzione vigente compatibile con un'evoluzione federale dell'unificazione europea anche V. ONIDA, voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989, p. 334.

²⁴ Cfr. G. GEMMA, "Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1175 ss., in part. p. 1185.

²⁵ Cfr. G. GEMMA, op. cit., p. 1193.

²⁶ Cfr. G. GEMMA, op. cit., p. 1198.

²⁷ E qui, come vedremo, la nostra opinione diverge, ma solo in quanto mutano i presupposti relativi alla natura dello Stato federale.

²⁸ Cfr. G. GEMMA, op. cit., p. 1216.

è che le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 consentono la possibilità di introdurre "uno Stato sovranazionale attraverso un trattato ratificabile con legge ordinaria"²⁹.

Mentre condividiamo l'analisi e la conclusione dianzi esposte (presenza di una direttiva federalista nella Costituzione e possibilità di adesione ad uno Stato federale con legge ordinaria), non crediamo che il percorso preferibile per suffragarle sia quello che passa per l'interpretazione dell'art. 11 Cost. come norma autorizzante l'eliminazione della sovranità statale. Il termine limitazione, inteso come *cessione di parte della sovranità*, indica, a nostro avviso, l'apertura della Costituzione ad uno Stato federale che superi la divisione – potenzialmente di tutta l'umanità – in Stati nazionali. Ma per giungere a tale conclusione non è necessario forzare l'interpretazione dell'art. 11 fino a trarne la possibilità di una totale rinuncia alla sovranità, che pare andare al di là della stessa direttiva federalista della Costituzione, potendo autorizzare, addirittura, l'annullamento della statualità italiana in uno Stato unitario accentrato.

Il limite della tesi anzi detta è, in effetti, quello di restare nella logica dell'indivisibilità della sovranità e nella conseguente contrapposizione frontale con chi sostiene che le limitazioni di sovranità non possono consentire l'adesione dell'Italia ad uno Stato federale.

Riteniamo invece, e cercheremo di dimostrarlo nelle prossime pagine, che sia possibile giungere più efficacemente alla affermazione della legittimità dell'adesione dell'Italia con un trattato ratificabile con legge ordinaria ad uno Stato federale europeo anche interpretando le limitazioni della sovranità come trasferimenti di parte della stessa³⁰, come superamento, quindi, della sovranità *assoluta* a favore di una sovranità ripartita e che questa interpretazione sia la più conforme allo spirito oltre che alla lettera dell'art. 11 Cost.

²⁹ Cfr. G. GEMMA, op. cit., p. 1217.

³⁰ Teniamo presente, pur non potendo approfondire il tema, che anche il Gemma precisa come il dovere costituzionale di superare lo Stato nazionale incontra comunque il vincolo inderogabile dei valori democratici e liberali, p. 1213. Sull'assenza di contrasti sul punto si veda anche F. DONATI, op. cit., nota 5. È

Come è stato autorevolmente³¹ indicato, ragionando delle prospettive costituzionali dell'Unione europea è necessario soffermarsi sul problema della "divisibilità" della sovranità. Alla luce delle diverse interpretazioni sulla portata della dizione dell'art. 11 che ci interessa, è questo infatti il punto che provoca le divergenze che prima abbiamo riscontrato.

Se infatti si dovesse aderire alla tesi secondo la quale lo Stato federale è l'unico detentore della sovranità³² e quindi elimina, assorbendola in sé, la sovranità degli Stati che vi confluiscono, la direttiva costituzionale federalista non potrebbe che essere intesa nel senso dell'accettazione per la Repubblica italiana della sovranità unica dello Stato federale europeo.

Ma la teoria che pare da preferire, in linea generale, e che meglio si adatta alle caratteristiche che avrebbe uno Stato federale europeo è quella, legata alla nascita stessa della teoria moderna dello Stato federale e della Costituzione federale per antonomasia, contenuta in *The Federalist*³³, secondo la quale hanno natura statale tanto lo Stato federale che gli Stati membri, ciascuno sovrano nel proprio ambito di competenza. Prima di questo momento "la formula federale era non solo sconosciuta, ma addirittura impensabile, dato il legame che il pensiero politico tradizionale stabiliva tra indipendenza del governo e sovranità assoluta dello Stato"; tale formula diventa concepibile solo in virtù della "novità della

questo del rispetto del nucleo essenziale di principi fondamentali che ha ciascuna Costituzione nazionale un problema che solo una procedura costituente europea può risolvere, anche se è giusto chiedersi "che senso abbia continuare (...) a fare della sovranità dello Stato un fattore di garanzia dei diritti e dei principi costituzionali fondamentali, quando una parte consistente di questi si fonda (...) sul superamento della sovranità statale" (cfr. S. BARTOLE, op. cit., p. 21).

³¹ V. ONIDA, *Intervento*, in *Le prospettive dell'Unione*, op. cit., p. 284.

³² Così, per tutti, G. LUCATELLO, voce *Stato federale*, in *Nss. Dig. It.*, XVIII, Torino, 1971, in part. 338.

³³ Cfr. A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, 1997, in part. saggio n. 32 (Hamilton) e saggio n. 45 (Madison), rispettivamente p. 328 e p. 420. Rileva che gli Autori del *Federalist* sostengono che nello Stato federale la sovranità sia divisa, pur non condividendo tale tesi, L. LEVI, *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, saggio introduttivo alla citata edizione de *Il Federalista*, p. 36.

Costituzione federale, la divisione della sovranità³⁴. La capacità di mantenere l'esercizio di poteri sovrani tanto in capo allo Stato federale che agli Stati membri costituisce, pertanto, un fondamentale criterio di differenziazione della federazione dallo Stato unitario, sia pure politicamente decentrato. In realtà quando una federazione, come pure è accaduto nel corso dell'evoluzione storica di alcuni Stati sorti come federali, perde tale caratteristica essa non è più tale, ma si trasforma in uno Stato unitario.

Si noti: non cerchiamo, in questa sede, di dimostrare la superiorità della tesi della sovranità ripartita – peraltro legata alla genesi stessa del federalismo moderno – in quanto ben più autorevolmente sostenuta³⁵. Ci limitiamo, invece, a tentare di dimostrare la congruità di questa teoria in relazione ad un processo di unificazione federale dell'Europa ed alla formula di cui all'art. 11 Cost.

Sotto il primo profilo, la teoria della sovranità divisa appare calzante ad un processo federale europeo in quanto difficilmente esso potrebbe ricadere, se non – forse – in una prospettiva di lunghissimo periodo, nella tendenza all'accentramento che gli Stati federali hanno – nella maggior parte dei casi – mostrato e che la dottrina dominante in Europa, la quale sostiene essere sempre lo Stato federale la sede unica della sovranità (secondo questa opinione indivisibile), ha utilizzato come argomento per sostenere la sovranità esclusiva dello Stato federale³⁶. Nel caso della realizzazione di una federazione europea si tratterebbe, infatti, di uno Stato federale composto dagli Stati nazionali per antonomasia, non da ex colonie da poco indipendenti o da territori assurti da

³⁴ Cfr. M. ALBERTINI, *Il federalismo, antologia e definizione*, Bologna, 1979, p. 57 ss. in part. pp. 58 e 65.

³⁵ Sulle teorie giuridiche sulla natura dello Stato federale si veda il quadro sintetico ma esaustivo delineato da A. REPOSO, voce *Stato federale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, in part. relativamente alla suddivisione della sovranità tra Stato federale e membri, p. 2 (*ivi* indicazioni della dottrina favorevole). Tra gli autori che sostengono tale tesi si veda, per tutti, K.C. WHEARE, *Del governo federale*, Bologna, 1997, p. 50, nonché ID., *Che cosa è il governo federale*, trad. it. e nota di commento a cura di L.V. MAJOCCHI, in *Il Federalista*, 1991, p. 74 ss.; con riferimento alla dottrina italiana più recente: G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1996, pp. 607-609.

³⁶ In proposito, v. A. REPOSO, *op. cit.*, p. 5.

poco al rango statale. Un federalismo europeo dunque "si configurerebbe (...) come un «federalismo debole», che non riesce né desidera proporsi quale titolare unico delle prerogative di sovranità"³⁷. È fortemente improbabile, infatti, che uno Stato federale europeo ripercorra "gli eccessi e gli abusi che hanno segnato la storia delle sue unità costitutive"³⁸.

Per quanto riguarda la previsione dell'art. 11, il riferimento a "limitazioni di sovranità" incontra rilevanti riscontri che conducono alla nozione di Stato federale a sovranità divisa. In primo luogo a proposito della sovranità degli Stati membri di una federazione è stato utilizzato proprio il termine "limitazioni poste dalla Cost. federale" per sostenere che esse non tolgono agli Stati membri la caratteristica della sovranità in quanto "le statuizioni federali finiranno (...) per porre dei *limiti* (...) alla libera attività dei vari Stati-membri nella sfera del più ampio ordinamento giuridico federale", Stati che "nel loro ristretto ambito, si porranno del pari come pienamente sovrani"³⁹. Ed anche un autorevole giurista e costituente, Calamandrei, nel riferirsi agli Stati uniti d'Europa come ad uno Stato federale, spiega che in tale tipo di Stato i membri "non sono più del tutto sovrani" e che "federalismo vuol dire limitazione di sovranità e di indipendenza dello Stato nazionale a favore del *superstato federale*" ma in regime di reciprocità tra gli Stati aderenti. Nel dire ciò non manca di riferirsi esplicitamente a quello che, nel momento in cui scriveva, era il progetto di quello che è poi diventato l'art. 11⁴⁰.

³⁷ Così E. CANNIZZARO, "Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea", in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 102. L'Autore prende anche in esame la teoria della sovranità ripartita, constatando che l'incerta fortuna della stessa è dovuta soprattutto all'affermazione di forme federali "forti" che non hanno lasciato spazio alle sovranità dei federati, e concludendo che tale formula non è riferibile all'attuale sistema comunitario (p. 118 ss.).

³⁸ Così F. MANCINI, op. cit., p. 414, replicando ai timori di Weiler a proposito del rischio che l'Europa ripercorra i processi di nazionalizzazione che hanno conosciuto gli Stati nazionali europei.

³⁹ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1983, p. 60 (corsivo dell'Autore).

⁴⁰ Cfr. P. CALAMANDREI, *Stato federale e confederazione di Stati*, in AA.VV., *Europa federata*, Milano, 1947, p. 22, 24, 25, 30, 32 (corsivi dell'Autore).

Con l'approvazione di una Costituzione federale europea, sarebbe superato il grave problema del c.d. *deficit democratico*, che si può sintetizzare nell'esercizio dei poteri politici e sovrani, trasferiti dagli Stati alla Comunità, da parte di organi comunitari intergovernativi, cioè composti da rappresentanti degli esecutivi degli Stati membri, che vengono a trovarsi in "un'area franca da ogni responsabilità politica, non rispondendo essi, in quanto tali, né in sede comunitaria né in sede nazionale"⁴¹.

Questa situazione può essere ritenuta ammissibile soltanto perché "il superamento dello Stato nazionale" (valore costituzionalmente rilevante) si è potuto realizzare "solo tramite istituzioni di transizione che ripetano più il modello di organizzazioni internazionali che non di regimi costituzionali interni" e nella misura in cui gli ordinamenti comunitari vengano concepiti "come un momento di transizione ad uno Stato federale-europeo"⁴². Come abbiamo visto, però, il processo di integrazione è andato avanti con marginali progressi in merito ed è arrivato ad un punto in cui rischia di entrare in contrasto con il principio democratico. Uno *status* di transizione è infatti compatibile fin tanto che la quantità e la qualità dei trasferimenti di sovranità non diventa tale da risultare intollerabile. È difficile individuare questa soglia, ma la sensazione è di esserci arrivati.

La "direttiva federalista" che si trae dall'art. 11 Cost. ha infatti come sua parte integrante la lettura congiunta dell'art. 11 e dell'art. 1, co. 2 ("la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione") dal quale si trae il principio democratico⁴³. Non a caso sono gli unici due articoli

⁴¹ Cfr. F. SORRENTINO, "Ai limiti", op. cit., 198 ss. Sul problema del *deficit democratico* comunitario, la letteratura è copiosa, si veda un quadro di sintesi in M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, pp. 64-71.

⁴² Così G. GEMMA, op. cit., 1217 e 1220, nel 1977; anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 183 del 1973, avvertiva il problema ritenendo l'allora Assemblea parlamentare "destinata nell'auspicabile ulteriore sviluppo del processo di integrazione, ad assumere una più diretta rappresentatività politica e più ampi poteri" (punto 8 delle motivazioni in diritto).

⁴³ "La dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo non è che la conseguenza della forma democratica dello Stato" afferma C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, I, Padova, 1991, p. 153.

della Costituzione in cui viene usato il termine "sovranità". La sovranità di cui parla l'art. 11, dunque, non può che essere quella dell'art. 1, co. 2 e quindi, da una parte, tra i limiti previsti dalla Costituzione all'esercizio della sovranità da parte del popolo c'è quello della possibile limitazione *ex art. 11*; dall'altra, tale sovranità, anche in caso di limitazioni, non può non continuare ad appartenere al popolo, vale a dire ad essere esercitata nel rispetto del principio democratico.

Pertanto, il popolo italiano (o meglio: i suoi rappresentanti) può, per le finalità di cui all'art. 11, mettere parte della sua sovranità in comune (in condizioni di parità) con quella di popoli di altri Stati ed esercitarla congiuntamente, nel rispetto delle comuni regole democratiche. Agendo appunto come un popolo federale che non annulla i popoli degli Stati membri: la sovranità di cui parla la Costituzione italiana è infatti popolare e non nazionale, divisibile e non assoluta.

L'esercizio in forme democratiche della sovranità rappresenta il limite costituzionale ineludibile alla possibilità di mettere in comune porzioni di sovranità. In linea di massima, addirittura, ogni trasferimento di sovranità dovrebbe essere contestuale alla realizzazione di meccanismi istituzionali in grado di garantirne l'esercizio democratico. L'inscindibilità tra sovranità e democrazia nella Costituzione italiana è tale da rendere il rispetto del principio democratico la condizione essenziale di ogni limitazione alla sovranità. Una Costituzione europea, intesa come fondamento di un sistema *democratico* europeo al quale gli Stati aderenti conferiscano porzioni di sovranità è, quindi, non solo possibile in base alla Costituzione italiana ma rappresenta l'unica legittima possibilità di conferimenti del genere.

L'esigenza di rispettare il principio democratico dovrebbe a nostro avviso valere, oltre che per il profilo sostanziale, relativo all'assetto organizzativo delle istituzioni europee, anche per gli aspetti procedurali degli ulteriori sviluppi del processo di unificazione europea.

Il rispetto del principio democratico comporta, infatti, l'opzione per un metodo democratico nelle procedure costitutive di

qualsiasi sviluppo del processo di unificazione che voglia essere conforme fino in fondo a tale principio. L'adozione di un metodo democratico consiste, in questo caso, nel ricorso ad un meccanismo che preveda una forma di legittimazione e di partecipazione popolare alla procedura costitutiva di un soggetto europeo dotato di sovranità. Trattandosi di una procedura democratica, relativa a conferimenti di sovranità ad un'istituzione democratica, siamo di fronte, sostanzialmente, ad un metodo costituente.

Questo metodo è, in ogni caso, alternativo a quello diplomatico ed intergovernativo che ha caratterizzato fino ad ora (salvo, forse, il caso della comunità politica europea) l'integrazione comunitaria. La legittimazione democratica deve, infatti, essere prevista non solo per l'organo (interno) che provvede alla ratifica (di un trattato), ma anche per quello (europeo) che provvede all'approvazione dell'atto genetico del nuovo soggetto (cioè di una Costituzione): ciò proprio in virtù della caratteristica di Trattato-Costituzione che l'atto istitutivo di uno Stato federale europeo dovrebbe avere.

L'utilizzazione di un metodo siffatto pare quindi implicita nella lettura congiunta dell'art. 11 e dell'art. 1, co. 2, Cost., perché se l'elaborazione e l'approvazione collegiale del patto costituzionale federativo deve avvenire da parte di un organo che rappresenti la sintesi della volontà dei popoli europei riuniti o, meglio, del popolo federale europeo, l'adesione di ogni singolo Stato deve essere legittimata da un organo rappresentativo del popolo "nazionale".

Sull'atteggiamento costituzionale dell'Italia nei confronti dell'unificazione europea incide, inoltre, il risultato del "referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo (...) eletto nel 1989", indetto con la L. cost. n. 2 del 1989⁴⁴.

⁴⁴ Ricordiamo il quesito sottoposto agli elettori: "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?".

Pur senza volere enfatizzare oltre misura tale evento, non si può certo fingere che non ci sia stata la decisione del Parlamento di indire, con Legge costituzionale, un referendum che ha riscosso più dell'88% dei voti favorevoli⁴⁵.

Esaminiamo innanzi tutto il significato del quesito⁴⁶. In sostanza si chiedeva se l'elettore fosse o meno favorevole a trasformare le Comunità in un'effettiva Unione, effettività evidentemente intesa nel senso di un'unione politica⁴⁷, anche in ragione della successiva proposizione che, se tecnicamente appare un'opzione ingiustificatamente netta verso la forma di governo parlamentare⁴⁸, dà chiaro il senso di un'unione effettivamente governata da un soggetto politicamente e democraticamente responsabile. Quindi si proponeva come percorso attuativo dell'obiettivo indicato un *metodo costituente* che affidasse al Parlamento europeo la preparazione di un progetto di *Costituzione europea* e agli organi nazionali competenti la ratifica di questo Trattato-Costituzione. Evidentemente un metodo democratico alternativo a quello diplomatico finora percorso.

Diventa necessario, a questo punto, determinare la portata dell'efficacia del referendum menzionato, soprattutto a distanza di quasi dieci anni dalla sua celebrazione.

⁴⁵ Parte della dottrina ha invece criticato pesantemente tale evento, tendendo ad annullarne il significato. Sul punto si veda per tutti, peraltro anche con argomenti che vanno al di là del merito del referendum, investendo in generale l'utilizzazione dello strumento referendario, B. CARAVITA, "Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche", in *Pol. dir.*, 1989, p. 319 ss.

⁴⁶ B. CARAVITA, op. cit., p. 326 ha sollevato dubbi sull'intelligibilità del quesito. Questo è un tipo di dubbi che vale per tutti i referendum, che hanno per lo più un tasso di comprensibilità di gran lunga inferiore a questo; a sostegno della comprensibilità del quesito in esame si può rilevare: che il lessico del testo è tutto sommato semplice (a scapito magari di esigenze tecniche), che la caratteristica di indirizzo dello stesso comporta la finalità di trasmettere un messaggio politico il quale pare chiaro, che il referendum in questione si è svolto in connessione all'elezione del Parlamento europeo e quindi in un contesto idoneo alla migliore comprensione.

⁴⁷ In questo senso si vedano anche le indicazioni provenienti dal Parlamento europeo (GUCE, C 187/231, 18 luglio 1988, "Risoluzione sulle modalità di una consultazione dei cittadini europei sull'Unione politica europea").

⁴⁸ Così B. CARAVITA, op. loc. ult. cit.

Al di là di eventuali effetti giuridico-normativi in senso stretto, che pure i lavori preparatori della Legge costituzionale parrebbero suffragare⁴⁹, la rilevanza del referendum è certamente individuabile sul piano dell'indirizzo politico-istituzionale e su quello interpretativo⁵⁰.

Sotto il primo profilo i risultati referendari fanno sorgere in capo agli organi rappresentativi un vincolo che agisce sul piano della responsabilità politica⁵¹. Quindi concordiamo con chi sostiene che "l'esito positivo del referendum ... viene comunque ad incidere «sui meccanismi previsti dall'art. 11 della Costituzione». Esso, infatti, si aggiunge alle disposizioni dell'art. 11 della Costituzione, tracciando un preciso indirizzo politico in materia di

⁴⁹ Parla di una norma autorizzante implicita "che autorizza in anticipo le modifiche dell'ordinamento costituzionale che si potranno produrre quando l'ipotesi contemplata nel quesito referendario si sarà verificata" G. LAURICELLA, "In margine alla ratifica degli accordi di Maastricht: la legge costituzionale del 1989 ed il referendum popolare sul mandato costituente al Parlamento europeo", in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1992, 1233 (ivi, ed in C. CURTI GIALDINO, *Unione europea*, op. cit., nota 11, ampi richiami ai lavori preparatori). In questo senso anche C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi - struttura - contenuto - processo di ratifica*, Roma, 1993, 324.

Incidentalmente aggiungiamo che non pare comunque condivisibile la tesi (G. LAURICELLA, op. cit., 1241) secondo cui la ratifica del Trattato di Maastricht fosse possibile con Legge ordinaria solo in virtù di questo referendum, il quale concerne evoluzioni di ben più ampio respiro dell'integrazione comunitaria di quelle previste dal Trattato in questione. Il quesito in effetti faceva riferimento "ad un piano ultra-comunitario" (così, P.F. LOTITO, *Commento alla L. cost. 3 aprile 1989 n. 2*, in *Commentario alla costituzione*, cit., 593, il quale a p. 591 esclude effetti normativi); la dimensione costituzionale europea infatti comporta, come abbiamo già avuto modo di dire, un mutamento sostanziale del processo di integrazione e, mentre è vero che deve essere coordinata alla costruzione comunitaria, è certo che non può essere realizzata con i metodi intergovernativi di revisione dei trattati.

⁵⁰ In questo senso P.F. LOTITO, op. cit., pp. 589-590 e p. 595.

⁵¹ P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1996, p. 181. Pare significativo constatare come tale vincolo continui ad essere sentito dai parlamentari italiani che lo richiamano frequentemente in occasione di dibattiti o in risoluzioni relative alla politica europea dell'Italia (cfr., per esempio, il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati in occasione dell'avvio della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, in Camera dei deputati, XII legislatura, Resoconti sommari n. 186 del 23 maggio 1995, e relativo all. A).

integrazione comunitaria e di revisione dei trattati, quindi indicando una chiara linea di evoluzione nel rapporto tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale³².

In relazione al secondo profilo concordiamo con l'opinione secondo cui l'esito positivo del referendum può (e deve) costituire un canone interpretativo, accanto all'art. 11, per fugare eventuali dubbi di incostituzionalità relativi a modifiche dei trattati che comportassero limitazioni unilaterali ad ambiti di sovranità nazionale³³, ma con la precisazione che, se il referendum ha sicuramente una funzione interpretativa dell'art. 11, ciò può valere per suffragare procedure così avanzate da coinvolgere lo spirito referendario, mentre per il Trattato di Maastricht questo richiamo pare superfluo.

Sotto un profilo interpretativo dell'art. 11, inoltre, a nostro avviso, l'approvazione della Legge costituzionale che indice questo referendum suffraga la tesi che non ci sia contrasto tra i principi fondamentali della Costituzione italiana e l'adesione della Repubblica ad una Costituzione europea di tipo federale. Se così non fosse la L. cost. 2 del 1989 sarebbe potuta incorrere nell'obiezione di illegittimità costituzionale, come è noto possibile anche per le leggi costituzionali in caso di violazione di principi fondamentali o diritti inviolabili, che invece non è stata avanzata neanche dalla dottrina più critica³⁴.

Conclusivamente la vicenda referendaria in esame rafforza l'indicazione a favore dell'adozione di un metodo costituente, quindi democratico, nell'evoluzione del processo di unificazione

³² Cfr. P.F. LOTTO, *op. cit.*, p. 594, con riferimenti ai lavori parlamentari per l'approvazione della L. cost. 2/1989.

³³ Così, P. F. LOTTO, *op. cit.*, p. 595, con citazione di Elia nell'ambito dei lavori parlamentari.

³⁴ Lo stesso B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 322, pur riferendosi agli aspetti procedurali e non al merito della Legge costituzionale in questione, rileva che essa realizza la tipica ipotesi di «rottura costituzionale» pur non essendo di per sé incostituzionale. Sarebbe invece ad avviso di chi scrive incostituzionale una legge costituzionale che indicasse un referendum analogo in violazione di principi fondamentali della Costituzione, per esempio per verificare la volontà di secessione di una parte del territorio della Repubblica in violazione dell'art. 5 o per avere un indirizzo politico in materia di segregazione razziale, per violazione dell'art. 3.

europea, essendo questo punto quello veramente centrale del quesito come si evince anche dall'oggetto del referendum contenuto nel titolo della Legge costituzionale, indicazione peraltro già implicita nella direttiva federalista dell'art. 11 e nella lettura combinata di detto articolo con il principio democratico della sovranità popolare.

Dalle considerazioni fin qui svolte risulta che non parrebbe necessario apportare modifiche alla Costituzione italiana per consentire futuri sviluppi dell'unificazione europea nella direzione di un assetto costituzionale democratico e federale. Né sarebbe possibile, anche con un intervento del legislatore costituzionale, ammettere ulteriori deroghe al rispetto del principio democratico.

In realtà però, spesso a causa di un'interpretazione riduttiva della portata dell'art. 11 che ne ridimensiona l'efficacia anche rispetto ai punti fermi già tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto a partire dalla ratifica del Trattato di Maastricht, da più parti, tanto dell'ambito scientifico quanto di quello politico, è venuta la richiesta di interventi di rango costituzionale⁵⁵.

A fronte di un dibattito che ha messo in discussione le modalità di partecipazione dell'Italia all'integrazione europea un intervento del legislatore costituzionale può, quindi, pur se non necessario, non apparire inutile. A patto però che non abbia la finalità di sanare presunte illegittimità costituzionali nell'adesione al Trattato di Maastricht, bensì quella di esplicitare, ad unificazione europea avviata, quanto implicitamente autorizzato dai costituenti prima che il processo di integrazione iniziasse e le condizioni alle quali gli sviluppi futuri sono possibili⁵⁶.

Le richieste di un intervento costituzionale sono state recepite dal Parlamento, che nei vari tentativi di revisione costituzionale degli ultimi anni ha posto attenzione alla questione europea⁵⁷.

⁵⁵ Una rassegna completa in C. CURTI GIALDINO, *Unione europea*, op. cit., p. 9-16.

⁵⁶ In questo senso v. A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel*, op. cit., p. 544, il quale a proposito del compito europeo della Bicamerale indica l'*acquis* comunitario e gli sviluppi futuri dell'UE.

⁵⁷ Una rassegna di questi tentativi in C. CURTI GIALDINO, *Unione europea*, op. cit., p. 16-21.

Nell'ambito delle considerazioni che stiamo svolgendo prenderemo in considerazione esclusivamente le proposte in merito contenute nel progetto di revisione costituzionale approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita con L. cost., n. 1 del 1997. Questo progetto infatti che, anche se giuridicamente fa parte di un procedimento ancora formalmente in atto, pare, sotto un profilo politico, destinato a restare lettera morta, è comunque il frutto del più avanzato ed organico tentativo di giungere ad una revisione costituzionale di ampia portata. Pertanto costituisce il documento ufficiale più degno di considerazione al fine di valutare l'attuale possibile orientamento nei confronti dell'Europa del Parlamento italiano, in veste di legislatore costituzionale.

L'attività della Commissione, sotto il profilo che qui rileva, si è concretizzata nella stesura dell'art. 114 del progetto definitivamente affidato alle Camere³⁸, che recita:

"L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà.

Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

Le disposizioni contenute nel primo comma non portano sostanziali innovazioni. La prima frase si limita ad esplicitare

³⁸ Non è possibile in questa sede ripercorrere sistematicamente il percorso attraverso cui si è giunti alla stesura finale. Per un'analisi dei lavori della Bicamerale in materia di Unione europea, si veda l'ampia opera di C. CURTI GIALDINO, op. ult. cit., p. 23 ss. Per una lettura degli atti della Commissione mirata in particolare all'art. 114 nell'ottica del futuro dell'unificazione europea ci sia consentito rinviare a S. ALOISIO, "Gli sviluppi dell'unificazione europea nel progetto della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Parlamento italiano", in *Il Federalista*, 1998, in part. p. 38 ss.

l'apertura sovranazionale dell'Italia in riferimento all'integrazione europea ed a recepire le principali affermazioni della giurisprudenza costituzionale. Il testo proposto infatti afferma (o constata) che l'Italia partecipa, alle condizioni previste dall'art. 11 e dalla Corte costituzionale (parità con gli altri Stati e rispetto dei principi inviolabili) al processo di unificazione europea⁵⁹. La proposizione successiva, anche in questo caso in conformità ai principi contenuti nella prima parte della Costituzione, indica nei principi di democrazia e di sussidiarietà le finalità che l'Italia dovrà perseguire nella sua partecipazione attiva all'unificazione europea e al tempo stesso "prefigura le condizioni che l'Italia pone per l'evoluzione comunitaria, al fine di indirizzarla verso una dimensione maggiormente politica"⁶⁰.

Il richiamo al principio democratico, con quanto ciò dovrebbe comportare in termini di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo⁶¹, e allo stesso principio di sussidiarietà⁶², insieme alla lettura data in dottrina dell'utilizzazione dell'espressione

⁵⁹ Riconosce questa caratteristica dell'inciso C. CURTI GIALDINO, op. ult. cit., p. 34, il quale afferma che la norma "mira a costituzionalizzare l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". U. ALLEGRETTI, *Un'Italia internazionale o provinciale*, in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. RODOTÀ, U. ALLEGRETTI, M. DOGLIANI, Roma 1998, p. 129, scrive che l'articolo proposto nel riconoscere la partecipazione e nel promuovere e favorire l'unificazione europea effettua "una specificazione dell'art. 11".

⁶⁰ V. C. CURTI GIALDINO, op. ult. cit., p. 34.

⁶¹ C. CURTI GIALDINO, op. ult. cit., p. 38, sottolinea come "rispetto del principio democratico significa democrazia parlamentare, vuol dire ampliamento dei poteri del Parlamento europeo" tanto nel senso della co-decisione legislativa che della partecipazione alla revisione dei trattati. Insomma qualcosa che si avvicina molto ad un metodo costituente. In questo senso anche A. LA PERGOLA, op. ult. cit., p. 551.

⁶² Sottolinea il nesso tra principio di sussidiarietà, approdo dell'UE ad un sistema di tipo federale e superamento del "deficit democratico" P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in *Le prospettive dell'Unione*, op. cit., p. 140 ss. Anche il Trattato di Amsterdam ribadisce il principio di sussidiarietà esplicitandone il fondamentale (in una lettura federalista) carattere biunivoco (vale a dire che essa può operare secondo necessità potenziando o depotenziando il livello superiore) cfr. A. PADOA SCHIOPPA, "Le riforme istituzionali del Trattato di Amsterdam", in *Il Federalista*, 1998, p. 18.

“processo di unificazione europea” invece che di quella “integrazione europea”, come inizialmente proposto⁶³, rafforzano la convinzione che questo comma tentasse di esplicitare quanto previsto in quella che è stata definita la “direttiva federalista” contenuta nell’art. 11 Cost.

Con queste proposizioni la “Bicamerale” sembra, sia pure cautamente, cogliere l’occasione della riforma per fare il punto dell’atteggiamento della Costituzione italiana sull’Europa, in vista dei prossimi sviluppi del processo di unificazione in atto.

Il secondo comma prevede invece una sostanziale riforma delle procedure per consentire le limitazioni di sovranità, proponendo un procedimento speciale e rinforzato molto vicino a quello di revisione costituzionale che ribalterebbe l’interpretazione dell’art. 11 sinora prevalente ed accolta tanto dal Parlamento che dalla Corte costituzionale, in base alla quale le limitazioni di sovranità in questione sono decise con legge ordinaria. È questa in realtà la principale innovazione che la Bicamerale propone.

Al di là dei dubbi, che pure non paiono privi di fondamento, che questo comma abbia violato la delimitazione alla seconda parte della Costituzione che la legge istitutiva pone alla Bicamerale⁶⁴, questa innovazione pare incongruente rispetto al quadro delineato al primo comma e, per molti aspetti, priva di una reale utilità. Se può essere vero, infatti, che in questa norma c’è il tenta-

⁶³ Secondo E. CANNIZZARO e A. TIZZANO, “Un po’ di Europa si fa spazio nella “Carta”: il processo di integrazione trova un’ancora”, in *Guida al diritto*, n. 43, 15 novembre 1997, p. 53, il termine “unificazione”, politicamente più pregnante di “integrazione” esplicita “l’obiettivo dell’approdo a forme di organizzazione federale”.

⁶⁴ Tali dubbi sono stati sollevati in dottrina, si veda (con impostazioni per il resto opposte sul tema) A. MANZELLA, “Oltre il muro di Maastricht”, in *La Repubblica*, 11 ottobre 1997; A. BERNARDINI, op. cit., 677, v. altresì E. ROSSI, *L’art. 1, 4° comma, della legge costituzionale n. 1/1997 come norma parametro della legge di revisione della seconda parte della Costituzione*, in *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, Atti del convegno di Palermo del 29-30 maggio 1998, in corso di pubblicazione, p. 8 del dattiloscritto; F. CUOCOLO, *Bicamerale atto primo: il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, p. 125; C. CURTI GIALDINO, op. ult. cit., p. 29; S. ALOISIO, op. cit., 42; oltre che in Commissione (in part. Elia in seduta n. 40 del 18.6.97, p. 1511).

tivo di coniugare la "vocazione internazionalistica della nostra Costituzione e le insopprimibili esigenze di una corretta dinamica democratica"⁶⁵, pare evidente, al tempo stesso, che essa introdurrebbe un oggettivo ostacolo procedurale all'unificazione europea che può essere giustificato tanto dal rispetto delle regole democratiche quanto da una volontà politica di opporsi all'unificazione europea.

A fronte di questo aggravamento procedurale, tra l'altro riservato solo alle limitazioni di sovranità a favore di soggetti europei⁶⁶, non cambierebbe la qualità di intervento sulla sovranità. E questo elimina un'altra possibile motivazione di questa proposta, giacché se il problema fosse costituito dall'impossibilità di procedere con legge ordinaria a trasferimenti di sovranità, non rientranti nella nozione di limitazione⁶⁷ si sarebbe dovuto affiancare all'aggravamento procedurale una maggiore capacità di intaccare la sovranità.

In conclusione, sotto il profilo, che qui rileva, del rapporto tra Costituzione italiana e Costituzione europea, il giudizio sulle proposte della Bicamerale è critico. Queste proposte se da una parte esplicitano (opportunamente, considerata la centralità politica e la rilevanza giuridica che il fenomeno europeo ha assunto, nonché le sue prospettive di sviluppo) molti dei principi in merito, impliciti nella prima parte della Carta, dall'altra introducono come principale, se non unica, innovazione un aggravamento procedurale, tutto sommato incomprensibile, salvo attribuirgli la volontà di ostacolare un'ulteriore partecipazione dell'Italia all'unificazione europea.

⁶⁵ U. ALLEGRETTI e P. CARETTI, "Riforma costituzionale, globalizzazione, Treaty Making Power e partecipazione dell'Italia all'integrazione europea", in *Diritto pubblico*, 1997, p. 671.

⁶⁶ Lo rileva anche R. MASTROIANNI, *Disciplina degli accordi internazionali e partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea nel testo della Commissione bicamerale*, in *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, a cura di S. GAMBINO, Roma, 1998, p. 85; si veda altresì E. CANNIZZARO e A. TIZZANO, "Un po' di Europa nella Carta", in *Il Sole 24 ore*, 26 luglio 97, ed anche S. ALOISIO, op. cit., p. 44.

⁶⁷ Perplexità sulla ratifica con legge ordinaria di trattati che più che limitare – come si esprime l'art. 11 – trasferiscono all'Unione interi aspetti della sovranità statale solleva, per esempio, U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 127.

La Commissione Bicamerale sembra, a nostro avviso, non avere colto che il problema costituzionale dell'unificazione europea, considerato lo stadio avanzato in cui essa è giunta, non è (esclusivamente o prevalentemente) quello formale della fonte legittimata a limitare in parte la sovranità dell'Italia a favore di una sovranità europea, bensì quello sostanziale della conformità del processo di unificazione al principio democratico, tanto nel funzionamento di una nuova autorità titolare di sovranità quanto, soprattutto, nella fase della sua formazione e legittimazione.

È sotto questo profilo, in particolare quello procedurale, che il legislatore avrebbe più utilmente potuto, anche perché vincolato dal referendum del 1989⁶⁸, fornire delle indicazioni (di rispetto del principio democratico, di coinvolgimento degli organi rappresentativi nella costruzione europea, etc.) che, oltre ad essere più conformi all'art. 11 Cost., non avrebbero costituito una semplice rincorsa ad emulare i modelli costituzionali di altri paesi, ma, mostrando la disponibilità della Repubblica alla realizzazione di una democrazia costituzionale europea, avrebbero posto l'ordinamento italiano in una posizione di avanguardia nel processo di unificazione tale da farne, come è già accaduto, un modello di riferimento per altre esperienze costituzionali.

⁶⁸ Concordiamo infatti con P. F. LOTTO, op. cit., p. 595, quando afferma "che, *de jure condendo*, l'esito positivo del referendum rappresenta anche una precisa indicazione di contenuto per una eventuale modifica dell'art. 11 della Costituzione, che dovrebbe in ogni caso inglobarne il messaggio politico ed istituzionale".

PAOLO MADDALENA
Università della Tuscia, Viterbo

L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario

L'espressione "Costituzione europea", come è noto, non esprime ancora un concetto ben definito ed ha un significato necessariamente polisenso, che va dalla semplice aspirazione alla scrittura di una Carta costituzionale sulla falsariga di quella degli Stati, al convincimento di una sua esistenza nell'attuale ordinamento comunitario, all'affermazione che essa indichi complessivamente "il diritto dei Trattati comunitari e dell'Unione europea, unitamente ai principi generali di diritto elaborati dalla Corte di giustizia"¹.

Certamente è solo in quest'ultimo senso che può essere accolta una nozione di "Costituzione" europea, poiché è evidente che, nell'usare questa espressione, non si può prescindere dalle caratteristiche proprie dell'ordinamento comunitario, che è un ordinamento tuttora in divenire, e soprattutto è un ordinamento che non nasce, per così dire, da un "patto sociale", ma dalla volontà degli Stati, e che pertanto ha il suo fondamento giuridico nel potere dei singoli Stati, potere che viene riconosciuto e disciplinato secondo le regole del diritto internazionale.

Non deve tuttavia sfuggire a questo riguardo che i Trattati sui quali riposa l'ordinamento comunitario si fondano sì sulla sovranità dei singoli Stati, ma hanno una particolarità di non lieve

¹ MARIO P. CHITI, *Ambiente e "Costituzione" europea: alcuni nodi problematici*, in *Atti del Convegno di studi sul tema Ambiente e Diritto*, Firenze, 11-12 giugno 1998, in corso di stampa.

risalto rispetto ai Trattati di tipo tradizionale, hanno la particolarità di incidere per l'appunto sulla sovranità dei singoli Stati, nel senso che con tali Trattati gli Stati convengono di limitare la propria sovranità in relazione a materie particolari trasferendo i loro poteri agli organi comunitari e convenendo che le norme poste in essere da questi ultimi prevalgano sulle norme degli ordinamenti interni. C'è, in altri termini, una "comunitarizzazione" di poteri con conseguente creazione di un unico potere comune, in virtù del quale viene posto in essere un ordinamento comune, una politica comune, un'attività comune. Ne consegue che si può parlare di ordinamento comunitario che ha una sua originarietà ed una sua forza, in quanto esso stesso fondato, sia pur limitatamente ad alcune materie, su una sua propria sovranità. In ciò consiste quello che Jean Monnet chiamava "metodo comunitario", quel metodo attraverso il quale (proprio perché gli Stati trasferiscono agli organi comunitari parte della propria sovranità) si riesce a perseguire il fine "non di coalizzare degli Stati, ma di unire delle persone". Se ne deve dedurre, tornando al nostro tema, che soltanto a cammino concluso, soltanto dopo l'approdo ad un vero e proprio Stato federale, potrà parlarsi di "Costituzione" nei termini propri del diritto costituzionale: per ora il riferimento ai concetti di quest'ultimo è, per necessità, solo approssimativo.

È dunque indispensabile, se si parla di "Costituzione" europea, porsi in una prospettiva, non statica, ma dinamica, occorre cioè tener presente che si parla di una Costituzione in divenire, che cambia con il mutare delle norme dei Trattati e con l'evolversi della giurisprudenza della Corte di giustizia sui principi generali del diritto.

E parlare in questa ottica di Costituzione non è certo fuor di luogo, poiché le norme dei Trattati ed i principi generali del diritto attengono all'assetto generale della Comunità e dell'Unione, nonché ai rapporti fra le istituzioni comunitarie ed i soggetti dell'ordinamento, mentre è fuori discussione che queste norme e questi principi, proprio come le norme costituzionali, hanno una forza prevalente sulle norme cosiddette "derivate" e sulle norme degli ordinamenti interni degli Stati membri.

D'altro canto, l'espressione "Costituzione della Comunità" si ritrova spesso negli Atti comunitari (l'espressione si ritrova per la

prima volta nelle conclusioni dell'Avv. Generale Lagrange nel famoso caso Costa del 1964) e compare sempre più frequentemente nelle sentenze della Corte di giustizia². Ed è tutt'altro da trascurare la circostanza che i Trattati ed i principi generali sono percepiti e funzionano come un diritto di portata superiore al restante diritto comunitario, per cui la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali applicano in modo sostanzialmente omogeneo questo diritto come il diritto costituzionale della Comunità e dell'Unione³.

Stabilito cosa si intende per "Costituzione" europea, si pone ora il problema di sapere se si possa parlare di una "costituzionalizzazione" a livello europeo dell'ambiente.

In proposito giova ricordare che se è vero che soltanto le Costituzioni più moderne, come quella spagnola e quella portoghese, parlano in modo esplicito dell'ambiente, è anche vero che l'interpretazione dottrinarica e giurisprudenziale ha considerato l'ambiente un interesse costituzionalmente protetto anche in assenza di una esplicita previsione nelle Costituzioni degli Stati. È per l'appunto il caso dell'Italia, dove l'ambiente è stato considerato un interesse costituzionalmente protetto sulla base dell'art. 9 Cost., sulla tutela del paesaggio, e dell'art. 32, sulla tutela della salute, nonché in riferimento all'art. 2 Cost., che tutela i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia come membro delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità.

A livello europeo, come è noto, l'ambiente non era considerato nel Trattato di Roma del 1957. Le ragioni erano sostanzialmente due: da un lato non era ancora emersa con tutto il suo vigore la questione ambientale, dall'altro il Trattato CEE mirava alla realizzazione del Mercato comune e non si occupava affatto degli altri interessi dei cittadini europei come poi hanno fatto i Trattati successivi.

L'ambiente, tuttavia, balzò subito all'attenzione degli organi comunitari. E la sua rilevanza costituzionale è andata di pari passo

² Si veda in particolare la sentenza *Le Verts* del 23 aprile 1986, causa 294/83.

³ MARIO P. CHITTI, *op. cit.*

con l'evoluzione della Comunità europea da Comunità soltanto economica a Comunità di diritto, nella quale sono stati sempre più salvaguardati i diritti e le libertà fondamentali dei singoli soggetti.

L'esigenza della tutela ambientale comparve per la prima volta nel 1971 in un memorandum della Commissione, nel quale si affermava che la protezione ambientale rientrava nei fini della Comunità anche in assenza di un'esplicita norma di riferimento nei Trattati. La questione fu ripresa dal Vertice di Parigi dell'ottobre 1972, cui fece seguito il primo programma d'azione ambientale della Comunità. Da segnalare poi a questo riguardo la raccomandazione del Consiglio del 1975, nella quale furono definiti principi fondamentali della politica ambientale, primo fra tutti quello secondo cui "chi inquina paga". Intervenne poi la Corte di giustizia, che, con sentenza del 18 marzo 1980 (cause 91/79 e 92/79), dichiarò legittimo il ricorso all'art. 100 (riavvicinamento delle legislazioni nazionali) ed all'art. 235 (poteri impliciti per il raggiungimento delle finalità della Comunità) del Trattato di Roma, decidendo che, per la tutela della concorrenza, occorreva una uniformità delle legislazioni degli Stati membri in materia di tutela ambientale, visto che questa tutela comporta oneri per le imprese. In un'altra sentenza del 1985 (7 febbraio 1975, causa 240/83), la Corte affermò che la "tutela dell'ambiente costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità", con la conseguenza che le esigenze della sua protezione possono giustificare talune limitazioni del principio di libera circolazione delle merci. Il principio fu ribadito nella sentenza del 20 settembre 1988 (causa 302/86).

Intervenne poi l'Atto unico europeo del 1987, il quale introdusse un Titolo VII al Trattato, dedicato alla politica ambientale. Il principio della tutela ambientale veniva così espressamente costituzionalizzato. L'art. 130R del citato Titolo VII prescriveva che "L'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo: di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute umana; di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina

paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità". È da aggiungere che il successivo art. 130T precisava che gli Stati membri potevano adottare provvedimenti in materia ambientale "per una protezione ancora maggiore".

Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 apportò importanti modifiche in tema di tutela ambientale. Innanzitutto esso precisò (art. G) che rientra tra i fini della Comunità "una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente", ed in secondo luogo modificò l'art. 130R (che veniva a far parte del Titolo XVI dedicato all'ambiente), sancendo che la politica ambientale della Comunità doveva perseguire anche l'obiettivo della "promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale" e doveva "mirare a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità". Nello stesso articolo si precisava altresì che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie".

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, dopo aver parlato, all'art. 1, n. 2, di un "rafforzamento della protezione dell'ambiente", ha disposto l'inserimento nel Trattato del seguente art. 3C: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

È da ricordare inoltre, per i riflessi che ha con il tema dell'ambiente (come meglio si vedrà in seguito), che il Trattato di Amsterdam ha modificato il paragrafo 1 dell'art. F del Trattato di Maastricht con il seguente: "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri", inserendo poi un art. F1, secondo il quale "Il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione

grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'art. F, par. 1, dopo aver invitato il governo dello Stato membro a presentare osservazioni. Qualora sia stata effettuata una siffatta constatazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione del presente Trattato, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio ...". Come si nota, è stata prevista un'espressa giustiziabilità dell'inosservanza degli obblighi derivanti dal Trattato.

Alla luce delle descritte norme dei Trattati in materia di ambiente, si può certamente affermare che questo è stato costituzionalizzato e, quindi, è stato considerato come valore costituzionale⁴.

Non è questa la sede per un discorso sui valori, ma è certo che parlare dell'ambiente come di un valore costituzionale, significa porsi su un piano assiologico e significa considerare l'ambiente come un bene della vita, come un bene primario che va salvaguardato⁵. Ed è molto significativo, a questo proposito, ricordare che il Trattato di Amsterdam, come si è accennato, riprendendo un'analoga disposizione del Trattato di Maastricht, dispone all'art. 3C che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche ed azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". Appare evidente che il valore ambiente viene qui ad esercitare un ruolo sovraordinato alle altre politiche, alle quali possono essere imposte compressioni e limiti in vista del perseguimento di uno sviluppo sostenibile. La lettera ed il senso dell'articolo, infatti, non consentono di pensare soltanto ad un limite procedimentale, nel senso che nel porre in essere un'attività che coinvolge l'ambiente non si può fare a meno di considerare, fra gli interessi in gioco, anche l'interesse ambientale, per cui resterebbe sempre rimessa ad una scelta discrezionale stabilire quale politica debba prevalere.

⁴ MARIO P. CHITI, op. cit.

⁵ Sulla nozione di valore si veda E. OPOCHER, voce "Valore (filosofia)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, pp. 111 e seg.

Un'interpretazione di questo genere è di per sé poco credibile (porrebbe nel nulla la disposizione e quindi non avrebbe senso), e, d'altro canto, toglierebbe significato alla modifica che il Trattato di Maastricht e quello di Amsterdam hanno apportato alla statuizione in proposito dell'Atto unico europeo, nel quale si disponeva, all'art. 130R, par. 2, che "Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità". Il salto di qualità che si opera con la modifica in questione è proprio quello di passare da una concezione che considera la politica ambientale "una componente delle altre politiche" ad una concezione che considera questa stessa politica una condizione per la definizione e l'attuazione delle altre politiche. Ed il riferimento allo sviluppo sostenibile cui fa riferimento il Trattato di Amsterdam (in ciò modificando il Trattato di Maastricht) costituisce un'ulteriore conferma di questa interpretazione, poiché la definizione dello sviluppo sostenibile implica di per sé una considerazione di tutti gli interessi in gioco alla luce, e subordinatamente, all'interesse ambientale.

Dunque, l'ambiente è un valore costituzionale prevalente, come il valore della vita e della salute, sugli altri interessi.

L'affermazione dell'ambiente come valore costituzionale implicherebbe, come è ovvio, anche il riconoscimento di un diritto soggettivo di ogni uomo all'ambiente. Infatti, se si parla di "valori", è evidente che si vuole una tutela, per così dire, a tutto campo, una tutela, in altri termini, non solo di diritto oggettivo, ma anche di diritto soggettivo. Senonché il riferimento alle politiche, e cioè all'azione degli organi comunitari, lascia nel vago il riconoscimento di un diritto soggettivo e fa intendere piuttosto che questo valore ottiene un riconoscimento esplicito soltanto sul piano del diritto oggettivo.

Eppure una via per il riconoscimento sul piano costituzionale del diritto all'ambiente potrebbe certamente percorrersi. Infatti, l'art. F del Trattato di Maastricht, così come modificato dall'art. F ed F1 del Trattato di Amsterdam, sancisce che "l'Unione si fonda ... sul rispetto dei diritti dell'uomo", e se tra i diritti dell'uomo c'è anche il diritto all'ambiente, è agevole concludere che l'Unione riconosce e garantisce anche questo diritto. Il problema,

come si nota, si sposta allora su un altro piano: quello della dimostrazione del diritto all'ambiente come diritto dell'uomo. La tesi è tutt'altro che insostenibile⁶, ma non se ne possono nascondere le difficoltà, se si pensa che tra i diritti dell'uomo riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non figura anche il diritto all'ambiente, mentre, per quanto riguarda il diritto comunitario, la giustiziabilità per l'inosservanza dei diritti umani, come degli altri principi ricordati dall'art. F, è prevista dall'art. F1 soltanto nei confronti degli Stati, su denuncia da parte di un terzo degli altri Stati membri o della Commissione, e non in riferimento alle posizioni soggettive dei singoli.

La verità è che il diritto comunitario, riconoscendo l'ambiente come valore costituzionale, ha certamente posto le basi per il riconoscimento anche del diritto all'ambiente, ma non ha ancora risolto questo problema nella sua sede propria.

D'altro canto, le legislazioni degli Stati membri non offrono ancora decisive soluzioni in proposito. Dell'argomento si sono infatti interessati soltanto la Germania e l'Italia, i quali se ne sono occupati in riferimento, non al tema della tutela dei diritti dell'uomo, ma in riferimento al tema specifico del risarcimento del danno ambientale.

Ed al riguardo molto limitante è stato l'atteggiamento del legislatore tedesco, il quale, in una legge del 1990, ha previsto un diritto al risarcimento del danno ambientale, ma solo in riferimento ai danni alla persona o alle cose in proprietà: se si tratta di beni comuni (aria, mare, fiumi, spiagge, etc.), non c'è alcun rimedio. Il problema, in sostanza, è stato eluso: è sfuggito infatti che il danno all'ambiente non può essere posto sullo stesso piano del danno civile, in quanto non concerne beni individuali, ma beni comuni, è, cioè, un danno collettivo. Più penetrante è stato il legislatore

⁶ In proposito rinvio al mio scritto *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990 e al mio articolo *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in Atti del Convegno internazionale sul tema *Il contributo italiano alla realizzazione della Carta sulla terra*, Roma, 6 e 7 maggio 1996, Accademia Nazionale delle Scienze, Scritti e Documenti, XXI, 1998.

italiano, il quale, con la legge n. 349 del 1986, ha previsto una risarcibilità del danno ambientale in riferimento alla lesione e compromissione di beni ambientali (ed in questo senso ha colpito al cuore del problema), ma ha fallito sul piano della azionabilità del diritto al risarcimento, avendo considerato legittimati ad agire, non un organo del PM, ovvero associazioni di rappresentanza degli interessi ambientali, ma lo Stato e gli enti territoriali, cioè gli stessi soggetti normalmente responsabili, o corresponsabili dei danni ambientali.

Il problema è stato posto invece su più solide basi dalla Convenzione sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'esercizio di attività dannose per l'ambiente, adottata a Losanna, nel marzo 1993, dal Consiglio d'Europa. Tale Convenzione riconosce infatti alle organizzazioni di difesa dell'ambiente un diritto di stare in giudizio per ottenere il ripristino del bene danneggiato o misure di prevenzione. In questa maniera si tutelano non solo beni individuali (come prevede la legislazione tedesca), ma anche beni comuni.

Come si nota, i tempi sono maturi perché si ponga mano alla preparazione di una direttiva comunitaria sul risarcimento dei danni ambientali.

D'altro canto, una disciplina comunitaria della materia servirebbe molto per la costruzione di una disciplina unitaria del diritto all'ambiente, disciplina che finalmente chiuderebbe il cerchio tra il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale e la sua concreta giustiziabilità.

E si deve ricordare che un interessante studio è stato approntato al riguardo dal Bureau Européen de l'Environnement, dal titolo "Responsabilité environnementale en Europe. De la nécessité d'une directive européenne sur la responsabilité environnementale". In tale studio si propongono principi interessanti, come quello di tutelare beni comuni non di proprietà di singoli, e quello di responsabilità oggettiva per danno derivante da attività pericolosa per l'ambiente.

Il quadro complessivo che si è tentato di tracciare dimostra che la disciplina comunitaria dell'ambiente dispone già di taluni

sicuri capisaldi, ma ha bisogno di essere completata sul piano della sua concreta azionabilità, e cioè sul piano della tutela del diritto soggettivo.

Il problema potrebbe essere agevolmente risolto alla radice solo se si riconoscesse che il diritto all'ambiente rientra fra i diritti dell'uomo. E per questo sarebbe sufficiente un protocollo aggiuntivo alla Convenzione sui diritti dell'uomo.

In assenza di un protocollo di tal fatta, si dovrebbe porre mano ad una costruzione di tale diritto da parte dell'ordinamento comunitario e la direttiva sul risarcimento dei danni ambientali, alla quale si è fatto sopra cenno, potrebbe essere l'occasione favorevole.

Ed a questo proposito si deve aggiungere che se è vero che il diritto all'ambiente è un diritto complesso che implica il diritto all'informazione, il diritto alla partecipazione ed il diritto all'azione, è anche vero che, a livello di diritto comunitario, il diritto all'informazione è stato già sancito con la direttiva 313 del 1990, ed il diritto alla partecipazione ha visto una delle sue manifestazioni con la direttiva 337 del 1985 sulla valutazione di impatto ambientale. Alcuni materiali da costruzione, come suol dirsi, dunque, già esistono.

D'altro canto il Trattato di Amsterdam sembra che spinga proprio in questa direzione, avendo previsto che (art. 100, par. 3) "la Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo".

Si può dunque concludere che esistono tutte le premesse perché l'ambiente, che è certamente un valore costituzionale, abbia una tutela non solo di diritto oggettivo, ma anche di diritto soggettivo.

DANIELA PREDA
Università degli Studi di Genova

I primi tentativi di fondare uno Stato federale europeo: uno sguardo retrospettivo

Non mi sembra fuori luogo, nell'ambito di un seminario in cui è evidente la prevalenza di una proiezione verso il futuro, lanciare uno sguardo retrospettivo alla storia di questi primi brevi anni di vita della Comunità europea, nel tentativo di individuare un percorso, una linea di tendenza che faccia emergere come il problema della Costituzione europea sia stato affrontato nel passato.

Parrà forse strano a taluni affermare in questa prospettiva che il processo di unificazione europea ha avuto, sin dai suoi esordi, un carattere politico. I primi passi mossi in direzione europea hanno espresso chiare aspirazioni politiche a fianco delle più note rivendicazioni economiche, inserendo il processo d'integrazione funzionalistica in un più vasto contesto di riorganizzazione del continente, cui giocoforza doveva sottendere un ripensamento critico in merito al carattere assoluto e permanente dell'organizzazione politica fondata sullo Stato nazionale sovrano. È successo così che ad ogni avanzamento sul piano tecnico sono corrisposti altrettanti tentativi di porre sotto il controllo democratico le nuove organizzazioni europee: alla nascita dell'OEECE seguì a breve distanza quella del Consiglio d'Europa, le istituzioni della CECA furono espressamente concepite da Jean Monnet come "les premières assises concrètes de la Fédération européenne"¹, la CED mise in moto il grandioso progetto di creare una Comunità politica europea.

¹ JEAN MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 353.

Il punto di partenza da cui questi tentativi hanno preso le mosse è la crisi storica dello Stato nazionale nella pienezza della sua sovranità, nell'assolutezza della sua sovranità. Una crisi che, pur connotandosi come fattore di lunga durata e trovando le sue premesse nella lenta e graduale trasformazione del contesto storico operata a partire dalla fine del '700 da potenti fattori d'integrazione quali la crescente interdipendenza economica e politica, è emersa prepotentemente dopo il secondo conflitto mondiale con il venir meno del sistema europeo degli Stati e l'affermarsi del bipolarismo.

Non è casuale che il periodo bellico e l'immediato dopoguerra abbiano fatto da sfondo a un fiorire simultaneo, un po' in tutta Europa, di progetti di unificazione del Continente, che spesso si tradussero in veri e propri testi costituzionali. L'ideale dell'unità europea, salvo sporadici casi abbandonato negli anni Trenta del XX secolo, non tardò a riproporsi quando all'invasione nazista si opposero gruppi sempre più numerosi di uomini e donne dei paesi conquistati, che dettero vita alla Resistenza. Impegnati spesso fianco a fianco nella comune lotta contro gli oppressori nazifascisti, molti di loro si ritrovarono infatti al di sopra delle frontiere non solo per coordinare la loro azione militare per la vittoria, ma anche per studiare i modi di costruire una federazione di Stati europei, al fine di garantire la stabilità della pace e il progresso del Continente.

Da questo momento il disegno di una Unione federale europea comincerà a concretizzarsi in formule istituzionali sempre più precise. In ogni paese si assiste a un fiorire di scritti, azioni, episodi in cui la visione degli Stati uniti d'Europa è elemento fondamentale che arricchisce la Resistenza di una dimensione e di un contenuto politico e storico profondi e durevoli. Ne sono testimonianza, fra gli altri, i giornali clandestini olandesi *Het Parool* e *Vrij Nederland*, il *Manifesto di Ventotene* redatto nel 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi², il periodico clandestino del MFE

² ALTIERO SPINELLI e ERNESTO ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, documento redatto e diffuso dattiloscritto nel luglio 1941, pubblicato con prefazione di Eugenio Colomi in ALTIERO SPINELLI e ERNESTO ROSSI, *Problemi della Federazione europea*, 1944, ripubblicato in seguito a cura del MFE, Bologna 1970 e 1991.

*L'Unità europea*³, i volantini del movimento di Resistenza tedesco della Rosa bianca, il Piano di pace di Karl Goerdeler, i primi documenti preparati e sottoscritti collegialmente dai vari gruppi di Resistenza europei (in particolare alla riunione di Ginevra del 31 marzo 1944, alla quale parteciparono i rappresentanti di otto paesi europei), il programma di tutti i movimenti di Resistenza francesi, il Programma di Milano dei cattolici italiani (cui collaborarono Piero Malvestiti, Stefano Jacini, Luigi Meda, Gioacchino Malavasi, Edoardo Clerici, Giuseppe Brusasca)⁴.

Nel comune crogiuolo della Resistenza, a stretto contatto con le devastazioni della guerra, le idee di pace, solidarietà, cooperazione erano destinate a prendere nuovo vigore. E, mentre in passato le idee europeistiche si erano arenate al livello dell'utopia, con la seconda guerra mondiale esse rappresenteranno invece, più o meno coscientemente, progetti di vincoli di natura diversa e più intima, capaci di mettere in atto una forza centripeta adeguata alle incomparabilmente più gravi spinte disgregatrici in atto nella società europea del nostro secolo. Tra i progetti di Costituzione europea elaborati nel corso della Resistenza⁵, occorre ricordare il

³ Cfr. Ristampa anastatica dei primi otto numeri clandestini de *L'Unità Europea*, Milano, 1983.

⁴ Cfr. MARIO ALBERTINI, ANDREA CHITI-BATELLI e GIUSEPPE PETRILLI, *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973; HENRI BRUGMANS, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges, De Tempel, 1970; SERGIO PISTONE (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Einaudi, 1975; EDOUARD BONNEFOUS, *L'Europe en face de son destin*, Paris, 1952; PIERRE GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, 1983; MICHEL DUMOULIN e YVES STELANDRE (a cura di), *L'idée européenne dans l'entre-deux guerres*, Louvain-la-Neuve, 1982.

⁵ Si vedano al riguardo ANDREA CHITI-BATELLI, *L'Unione politica europea: proposte, sviluppi istituzionali, elezioni dirette*, Roma, 1978, con appendice in tre volumi intitolata *Progetti di Costituzione per una Unione europea*; SERGIO PISTONE, "I progetti di Costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra", in *Il Federalista*, XXIV (1982), n. 1 (aprile), pp. 45-76; WALTER LIPGENS, *Documents on the History of European Integration*, vol. 1, *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin-New York, 1985; DANIELA PREDÀ, *L'élection directe du Parlement européen: les prémisses*, in *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle. Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid, 1997, pp. 461-470.

Rough Draft of a Proposed Constitution for a Federation of Western Europe, pubblicato nel 1940 in appendice al saggio *A Federation for Western Europe* dell'inglese W. Ivor Jennings, nel quale era prevista l'elezione diretta da parte dei cittadini europei di entrambe le Camere dell'organo legislativo, e il progetto *The Constitution of the United States of Europe*, elaborato da Ronald W. G. Mackay, proposto nel saggio *Peace Aims and the New Order* (Londra 1941) come clausola di un possibile trattato di pace che avrebbe dovuto prevedere il riassetto dell'ordine europeo. Altri significativi progetti federali erano previsti nell'opera di Léon van Vassenhove, membro dell'Europa-Union Schweiz, *L'Europe helvétique. Etude sur les possibilités d'adapter à l'Europe les institutions de la confédération suisse* (Neuchâtel 1943); nel saggio di H. D. Salinger, *Die Wiedergeburt von Europa*, diffuso, sotto lo pseudonimo di Hades, in forma ciclostilata e in lingua tedesca, nel 1944 e poi pubblicato a Leyda, in lingua olandese, l'anno successivo; nell'opera dell'americano Abraham Weinfeld, *Toward a United States of Europe*, pubblicata a New York nel 1942. Altri progetti di Costituzione pubblicati in quel periodo hanno una natura marcatamente confederale: tra questi, il *Draft Constitution of the United States of Europe*, elaborato nel corso della Pan-Europa Conference tenuta alla New York University nell'aprile 1944. In Italia, importanti il *Progetto di Costituzione confederale europea e interna* di Tancredi (Duccio) Galimberti e Antonino Repaci (ottobre 1942-settembre 1943)⁶ e lo *Schema di Costituzione dell'Unione federale europea* di Mario Alberto Rollier, stampato clandestinamente nel '44 fra i *Quaderni del Partito d'Azione*⁷.

Si tratta per lo più ancora di progetti velleitari, senza agganci diretti con il processo politico. Quando, tuttavia, il contesto inter-

⁶ DUCCIO GALIMBERTI e ANTONINO REPACI, *Progetto di Costituzione federale europea e interna*, Torino, 1946, riportato in ANTONINO REPACI, *Duccio Galimberti e la Resistenza italiana*, Torino, 1971, pp. 433-492.

⁷ *Schema di Costituzione dell'Unione federale europea*, in EDGARDO MONROE (Mario Alberto Rollier), *Stati Uniti d'Europa?*, *Quaderni dell'Italia Libera*, s. l., 1944; ripubblicato col titolo *Stati Uniti d'Europa*, Milano, 1950. Su Rollier si veda CINZIA ROGNONI VERCELLI, *Mario Alberto Rollier. Un valdese federalista*, Milano, 1991.

nazionale muta, a partire dal '47 con la svolta cruciale costituita dal Piano Marshall e dall'atteggiamento americano favorevole all'integrazione europea, anche la prospettiva costituente assume i caratteri della concretezza per diventare un fattore importante della lotta per il potere.

Rivelatasi immediatamente impercorribile la via rivoluzionaria – che pure suscitò per un brevissimo spazio di tempo grandi illusioni in chi, come Spinelli, sperava che sulle ceneri della seconda guerra mondiale, la caduta dei regimi, lo sfascio delle burocrazie e delle amministrazioni nazionali si potesse costruire un mondo nuovo, non più funestato dalle divisioni interstatuali⁸ – la via verso il cambiamento che viene percorsa dai governanti europei passa attraverso il cosiddetto funzionalismo, cioè attraverso il trasferimento progressivo di un numero crescente di funzioni dai singoli Stati a un organismo internazionale. È in questo trasferimento graduale di competenze e poteri che consiste il processo di unificazione. Ci si può chiedere se questa via fosse quella giusta. Se lo chiede anche il saggio e prudente Monnet quando, durante una conversazione del '52 con Spinelli, dice: “È una rivoluzione quella che vogliamo, e la dobbiamo fare con mezzi legali, con uomini di Stato privi di energia, senza alcun appello sentimentale. Mi chiedo talvolta se non sbagliamo, se non occorre la forza, se non occorrono i martiri”⁹.

L'idea della convocazione di una Costituente europea passa dal terreno dei *pourparlers* a quello dei progetti tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta¹⁰. L'iniziativa è in un primo tempo di Richard Coudenhove Kalergi, il fondatore di Paneuropa e dell'Unione parlamentare europea (UPE), che avanza l'idea di una Costituente europea già al congresso dell'UPE a Gstaad, nel settembre del '47, e poi al successivo congresso di

⁸ Cfr. ALTIERO SPINELLI, *Gli Stati uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, 1941, pubblicato in *Dagli Stati sovrani agli Stati uniti d'Europa*, Firenze, 1970, pp. 7-57.

⁹ ALTIERO SPINELLI, *Diario europeo 1948-1969*, a cura di EDMONDO PAOLINI, Bologna, 1989, p. 140.

¹⁰ Si veda a questo riguardo DANIELA PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994.

Interlaken, nel settembre del '48¹¹. Il Piano elaborato a Interlaken prevedeva esplicitamente che "la convocazione di un'Assemblea europea" fosse "il punto di partenza necessario della costituzione di una federazione europea" mentre la prima richiesta tra quelle contenute nella risoluzione approvata al congresso riguardava "la convocazione prima del 31 marzo 1949 di un'Assemblea europea"¹² i cui membri fossero scelti dai parlamenti degli Stati partecipanti.

Ma era soprattutto Altiero Spinelli a farsi promotore dell'idea costituente e a diventarne il principale agitatore, proponendo una serie di iniziative in questa prospettiva. Spinelli muoveva i primi passi in senso 'costituente' lavorando sull'ipotesi dell'Assemblea europea prevista dall'Aja¹³. Nutriva grandi speranze in quel progetto, a patto che, con l'intervento dei federalisti, esso prevedesse esplicitamente che all'Assemblea si affidasse il compito di studiare gli istituti da creare per dar vita alla federazione europea. Nel giugno del '48, ne parlava a Calamandrei, chiedendogli di preparare un rapporto che traducesse in termini giuridici e in precise procedure questa indicazione¹⁴. In quei mesi, ricchi di fermenti europeistici che stentavano a darsi forme precise, come era del resto normale nella fase delicata di ricerca e innovazione che i governi stavano vivendo, il rapporto di Calamandrei si presentava come il primo *plaidoyer* federalista per la Costituente europea,

¹¹ Cfr. MARTIN POSSELT, *L'Unione Parlamentare Europea*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di SERGIO PISTONE, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 227-236.

¹² Plan d'Interlaken, in Arch. Lodovico Benvenuti, Crema, "MFE", fasc. 3 (UPE).

¹³ Sul Congresso dell'Aja, si veda ANTONIO VARSORI, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954* cit., pp. 311-341.

¹⁴ Il rapporto di Calamandrei veniva presentato al successivo Congresso dell'UEF. Cfr. *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, relazione presentata al II Congresso dell'UEF (Roma, 7-11 novembre 1948), in *Il Ponte*, IV (1948), n. 11 (novembre), pp. 1084-1100 e anche in estratto Firenze 1948. Sull'attività europeistica di Piero Calamandrei si vedano ELENA SAVINO, *Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei. Itinerario politico-ideologico di un socialista eretico (1918-1948)*, tesi di dottorato, Pavia, 1992; CINZIA ROGNONI VERCELLI, *L'obiettivo europeo nell'impegno costituente di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei e la Costituzione*, Quaderni della FIAP, Milano, 1997, pp. 68-80.

dando corpo in maniera organica e secondo precise formulazioni giuridiche alle tesi costituenti. Le opportunità per influire sul processo politico non sembravano mancare. Spinelli pensava dapprima di trasformare in Costituente l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa appena creata e, a questo scopo, a nome del Movimento federalista europeo (MFE), inviava il primo agosto 1949 ai membri della delegazione italiana dell'Assemblea un "pro memoria circa l'ordine del giorno dell'Assemblea consultiva europea nella sua prima sessione". Il documento, elaborato da Spinelli, non nascondeva la consapevolezza che lo Statuto del Consiglio d'Europa mirava in effetti a una lega di Stati sovrani, ma esprimeva la fiducia nella possibilità che l'Assemblea, discutendo gli obiettivi del Consiglio d'Europa, come previsto nell'ordine del giorno, potesse riconoscere, nella mozione conclusiva, che lo scopo fondamentale doveva essere quello di fondare una federazione degli Stati democratici europei. Risultava di per sé evidente la necessità, a tal fine, di rendere l'Assemblea il più possibile indipendente dal Consiglio dei ministri. Il che, tenuto presente che all'Assemblea era persino negato il diritto di stabilire il proprio ordine del giorno, non appariva davvero di facile attuazione.

Le cose non seguirono esattamente il corso auspicato da Spinelli. Il 6 settembre 1949, però, al termine della sua prima sessione, l'Assemblea consultiva approvava un emendamento del laburista britannico Ronald W. Mackay che, pur nella sua ambiguità, inseriva l'autorità politica europea nel novero degli obiettivi cui tendere. L'Assemblea, infatti, indicava come scopo del Consiglio d'Europa quello di creare un'autorità politica europea dotata di funzioni limitate, ma con poteri reali e istituiva una Commissione Affari generali, alla quale affidava il compito di elaborare e sottoporre all'Assemblea stessa, entro il 30 aprile 1950, un patto europeo che definisse i principi direttivi del Consiglio d'Europa sul piano politico, economico, sociale e culturale. Poggiando su questa iniziativa, l'UEF, su sollecitazione di Spinelli, approvava uno schema di Patto di unione federale da sottoporre all'Assemblea consultiva e decideva di avviare una campagna federalista, che si sarebbe aperta il 2 aprile 1950 per chiudersi il successivo 4 no-

vembre, a favore di un Patto di unione federale¹⁵. Precisandone poi le modalità, l'Assemblea straordinaria dell'UEF, tenuta a Parigi in ottobre, invitava i movimenti membri a promuovere nel corso del 1950 una petizione popolare in favore del Patto di unione federale (cui diedero la propria adesione, in Italia, eminenti personalità, a cominciare dal presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, il presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi e il ministro degli Esteri, Carlo Sforza).

La strada imboccata da Spinelli sembrava però condurre a un'impasse: una frazione cospicua dell'Assemblea consultiva si opponeva infatti decisamente alla sua trasformazione in Costituente e all'istituzione di legami tra gli Stati aderenti che mutassero il carattere spiccatamente intergovernativo del Consiglio d'Europa.

Tutte queste azioni, assieme ad altre che mi limiterò semplicemente a citare¹⁶ – il Conseil de Vigilance, il Conseil des Peuples d'Europe, la creazione di una commissione incaricata di riunire una conferenza, che si sarebbe poi tenuta a Lugano nell'aprile del '51¹⁷, col compito di elaborare un progetto di Statuto dell'Assemblea europea – costituiscono, direi, il terreno di coltura, una lunga fase di preparazione prepolitica destinata a dare i suoi frutti nel momento in cui il processo d'integrazione avviato su basi funzionalistiche avrebbe implicato cessioni di sovranità.

Sollevato dai movimenti per l'unità europea a partire dall'immediato dopoguerra, il tema della Costituente era destinato a ricevere un forte impulso dalla nascita della Comunità. La vera svolta si verificò all'inizio degli anni Cinquanta: la CECA dapprima, ma soprattutto la CED, il progetto di mettere in comune gli

¹⁵ UMBERTO MORELLI, *La Campagna per un Patto di Unione federale europea (1949-1951)*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954* cit., pp. 343-366.

¹⁶ Cfr. ALTIERO SPINELLI, *Storia e prospettive del MFE*, in *Sei lezioni federaliste*, Roma 1954; SERGIO PISTONE, *La lotta del MFE dalla Resistenza alla caduta della Comunità europea di difesa nel 1954*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954* cit., pp. 17-60; *Trent'anni di vita del MFE*, a cura di LUCIO LEVI e SERGIO PISTONE, Milano, Franco Angeli, 1973.

¹⁷ Il progetto di Statuto elaborato a Lugano fu pubblicato in appendice all'opuscolo *L'heure de la Fédération européenne*, a cura dell'UEF, Parigi, dicembre 1951.

eserciti, mettevano in luce contraddizioni non eludibili, il cosiddetto 'deficit democratico' comunitario. I fatti sono abbastanza noti: mi limiterò pertanto soltanto ad evocarli.

Tra l'autunno del '51 e l'inverno del '52, a mano a mano che la CECA diventava una realtà e i negoziati per la CED¹⁸ si avviavano alla conclusione, una forte corrente d'opinione favorevole alla creazione di una Comunità politica europea si affermava. La Conferenza per la CED, nel luglio del '51, dopo mesi di negoziati, era giunta alla stesura di un *Rapport intérimaire* in cui venivano evidenziati alcuni 'nodi' che solo i governi avrebbero potuto risolvere: bilancio comune, poteri del Commissariato, composizione delle Forze europee di difesa. Il rapporto era estremamente prudente, per non dire 'minimalista', per quanto concerneva i poteri affidati all'Assemblea della CED, che si riducevano sostanzialmente a quello di formulare osservazioni sul rapporto annuale del Commissariato e censurare il Commissariato stesso¹⁹.

Queste misure apparivano del tutto inadeguate rispetto all'obiettivo di dare una 'copertura' democratica all'esercito europeo. Giunta su un terreno così delicato come quello della difesa, l'integrazione funzionalista poneva prepotentemente sul tappeto il problema dell'unificazione politica, creando le premesse per il passaggio senza soluzione di continuità all'approccio costituzionalista.

Era possibile – ci si chiedeva – limitarsi a un semplice trasferimento di decisioni a livello sovranazionale senza prevedere il simultaneo trasferimento a quel livello delle procedure di controllo democratico? Come, in special modo, costruire un esercito

¹⁸ Sulla vicenda della CED si vedano RAYMOND ARON e DANIEL LERNER (a cura di), *La querelle de la CED*, Parigi, 1956; EDWARD FURSDON, *The European Defense Community: a History*, Londra, 1980; ARMAND CLESSE, *Le projet de CED du Plan Pleven au "crime" du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Baden Baden, 1989; ALFREDO BRECCIA, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Pleven*, Roma, 1984; H.E. VOLKMANN e W. SCHWEGLER, *Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung*, Boppard am Rhein, 1985; DANIELA PREDÀ, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, 1990.

¹⁹ *Rapport intérimaire des délégations aux gouvernements participant à la Conférence de Paris*, 24 luglio 1951, in Archivio Ivan Matteo Lombardo, b. "CED. Negoziati Conferenza".

comune che non fosse una semplice giustapposizione di eserciti nazionali, in assenza di quello Stato federale al cui servizio esso avrebbe dovuto porsi? Come demandarne la creazione a un'autorità specializzata, dal momento che l'unificazione dell'esercito coinvolgeva altri importanti settori della vita pubblica, quali la politica estera e il bilancio? E ancora: queste autorità specializzate sarebbero potute rimanere isolate, divise l'una dall'altra, prive di qualsiasi legame, senza correre il rischio di creare confusione e soprattutto di rivelarsi inefficaci? Poteva, in definitiva, la CED precedere la fondazione costituzionale di uno Stato europeo?²⁰. Queste le domande che legittimamente si poneva Altiero Spinelli in un memorandum inviato a De Gasperi nell'agosto 1951, immediatamente dopo la stesura del *Rapport intérimaire*.

Mentre i governanti pensavano di costruire un esercito comune inquadrandolo in una struttura dai caratteri ambigui, anche se sostanzialmente di tipo confederale, cercando in tal modo di soddisfare le esigenze di sicurezza che la storia dettava senza peraltro ledere la sovranità degli Stati nazionali, si metteva in moto un meccanismo che in un breve lasso di tempo, per iniziativa in particolar modo di De Gasperi e della delegazione italiana, portava all'inserimento nel progetto di trattato della CED dell'articolo 38, che affidava all'Assemblea provvisoria della CED il compito di studiare la costituzione di una Assemblea della Comunità europea di difesa, eletta su base democratica e i poteri di cui avrebbe dovuto essere investita²¹.

²⁰ Cfr. ALTIERO SPINELLI, *Promemoria sul Rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa*, riportato integralmente nel saggio di MARIO ALBERTINI, "La fondazione dello Stato europeo", in *Il Federalista*, XIX (1977), n. 1, pp. 5-55. Il promemoria di Spinelli è stato ripubblicato in LUIGI V. MAJOCCHI e FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo*, Napoli, 1979, pp. 193-216. Sull'influenza che i federalisti in questo frangente ebbero sul governo italiano si veda DANIELA PREDÀ, "De Gasperi, Spinelli e l'articolo 38 della CED", in *Il Politico*, LIV (1989), n. 4, pp. 575-595.

²¹ L'art. 38 definiva inoltre i principi ai quali l'Assemblea avrebbe dovuto ispirarsi nel corso dei suoi studi: "L'organizzazione di carattere definitivo che si sostituirà alla presente organizzazione provvisoria - stabiliva - dovrà essere concepita in modo da poter costituire uno degli elementi di una struttura

Per salvaguardare la rapidità dell'operazione, nella primavera del '52, le forze favorevoli all'Europa valutarono la possibilità di anticipare la convocazione dell'Assemblea costituente²². In maggio, Paul Henri Spaak, che si era precedentemente concertato con Jean Monnet, proponeva che il compito di redigere il progetto di Costituzione europea previsto dall'articolo 38 fosse affidato all'Assemblea della CECA (opportunamente allargata in modo da renderla coincidente con quella della CED), di cui era imminente la convocazione dal momento che le ratifiche del Piano Schuman stavano per essere ultimate. La proposta di anticipare la Costituente incontrava immediatamente autorevoli adesioni sino ad essere ripresa nel giro di pochi giorni da un'iniziativa governativa franco-italiana che, il 23 luglio 1952, veniva presentata al Consiglio dei ministri. In base ad essa, le funzioni previste dall'articolo 38 dell'Assemblea della CED venivano provvisoriamente trasferite all'Assemblea della CECA integrata fino ad avere lo stesso numero di membri della prima. Il 9 settembre 1952, i sei ministri degli Esteri della CECA, riuniti a Lussemburgo, discutevano il progetto franco-italiano e decidevano d'investire l'Assemblea comune di un mandato costituente. Il 10, Adenauer chiedeva formalmente all'Assemblea della CECA, nel giorno stesso del suo insediamento, che assumesse l'incarico di elaborare un progetto di Statuto della Comunità politica europea. Tre giorni più tardi, l'Assemblea accoglieva favorevolmente la richiesta dei governi e si metteva al lavoro, assumendo la denominazione di Assemblea *ad hoc*.

Non si trattava, in verità, della convocazione di una vera e propria Assemblea costituente, dal momento che questa ha nor-

federale o confederale ulteriore, fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale". Cfr. Progetto di Trattato della CED, 14 febbraio 1952, in Archivio Ivan Matteo Lombardo, cassa "CED", presso la Fondazione europea Luciano Bolis, Torino.

²² Spinelli, per esempio, proponeva che si stralciassero dal progetto di Trattato della CED le disposizioni che riguardavano la Comunità politica e che già delineavano le funzioni dell'Assemblea costituente e i principi cui avrebbe dovuto ispirarsi: la separazione dei poteri, un sistema rappresentativo bicamerale, il coordinamento degli organismi di collaborazione europei già creati o da crearsi e l'attribuzione ai medesimi di specifiche funzioni.

malmente il compito di redigere una Costituzione per uno Stato già esistente. In questo caso, invece, si trattava di creare, insieme con la Costituzione, uno Stato nuovo, per di più in un'area già organizzata in Stati e sulla base di un accordo tra gli stessi. Ciò avrebbe implicato due atti giuridici: un trattato in cui gli Stati membri, affermando di rinunciare a parte della propria sovranità, delegassero alcuni poteri allo Stato sovranazionale; una Costituzione, che desse forma giuridica ai poteri e alle istituzioni del nuovo Stato. Le difficoltà non finivano qui. Non si poteva, infatti, redigere un trattato senza che la struttura dello Stato fosse delineata, né, per converso, si poteva redigere una Costituzione senza un preventivo accordo tra gli Stati e una loro ratifica della stessa, a conclusione del processo costituente. Queste difficoltà di ordine giuridico-costituzionale sono facilmente comprensibili: ciò che è rivoluzionario rispetto all'ordinamento vigente, infatti, esula per definizione dai confini del diritto. Si comprende pertanto l'ambiguità delle formulazioni del mandato e, ancor più, quelle dell'articolo 38 della CED, un'ambiguità che non dipendeva dai limiti di chi le aveva formulate, ma dalla natura stessa del problema. Al di là, comunque, di qualsiasi valutazione al riguardo, resta il fatto che, per la prima volta, la redazione di un progetto di Costituzione veniva decisa dai governi e affidata a un organismo parlamentare. Al di là di ogni considerazione in termini di legittimità democratica, l'assemblea allargata della CECA avrebbe avuto il vantaggio, rispetto a una conferenza diplomatica, di non essere paralizzata dal principio dell'unanimità, un principio che costringe anche i più audaci ad allinearsi alle posizioni di 'retroguardia'. All'interno dell'Assemblea sarebbe quindi stato possibile raggiungere compromessi più avanzati.

La decisione presa dai Sei a Lussemburgo era dunque importante. Mentre ancora il Foreign Office esprimeva la speranza che l'attività della Comunità non riducesse il ruolo del Consiglio d'Europa, i Sei si impegnavano a procedere senza indugio sulla strada dell'unificazione politica.

Sei mesi più tardi, era pronto il progetto di Statuto della Comunità europea²³, alla quale erano demandate non solo le com-

²³ L'aggettivo "politica" era caduto durante l'ultima riunione dell'Assem-

petenze della CECA e della CED, ma anche il potere di levare imposte direttamente sui cittadini e quello di realizzare progressivamente un mercato comune, cioè la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali.

Il 9 marzo 1953, la Costituzione europea, con tutti i limiti che Spinelli non mancherà di sottolineare, veniva presentata ai sei ministri degli Esteri della piccola Europa con una solenne cerimonia a Strasburgo.

Credo che su questa vicenda vada fatta una riflessione. L'idea centrale attorno a cui ruotano i tentativi costituenti, e che si deve tener presente se si vogliono capire non tanto le finalità – che sono chiare – quanto le strategie di lotta per la Costituzione europea e il processo stesso di unificazione così come si è attuato e si sta attuando, mi pare che sia quella indicata da Altiero Spinelli in uno dei suoi primi scritti federalisti²⁴: la lotta federalista non ha come obiettivo la conquista di un potere già esistente, ma la creazione di un potere nuovo, che può nascere solo attraverso il trasferimento pacifico di parti sostanziali delle sovranità nazionali a un'autorità supranazionale.

Se ne originano, a mio parere, due conseguenze. Da una parte, la difficoltà – spesso sottolineata – di una lotta che si scontra contro resistenze agguerrite da parte dei detentori del potere nazionale (politici, burocrati, gruppi economici e finanziari); dall'altra – ed è questo un punto su cui mi sembra non si sia riflettuto abbastanza – il modo stesso in cui l'unità dell'Europa si sta attuando. Non è certo casuale il fatto che il più importante tentativo di costruire uno Stato federale europeo attraverso il metodo costituente si sia verificato proprio in conseguenza di un trasferimento di sovranità, progettato e mai realizzato. Una serie di circostanze concomitanti condussero a realizzare una felice conver-

blea *ad hoc*, dal 7 al 10 marzo 1953, a Strasburgo, dal momento che si era voluto sottolineare l'unicità della Comunità, di un organismo, cioè, che non andava ad affiancarsi alle organizzazioni sovranazionali esistenti, ma le incorporava.

²⁴ Si tratta dell'ultimo capitolo del saggio *Gli Stati uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, scritto nella seconda metà del '41 a Ventotene, riprodotto in PISTONE, *Una strategia per gli Stati uniti d'Europa*, op. cit.

genza tra approccio funzionalistico e approccio costituzionalistico dalla quale sortì il primo tentativo di creare uno Stato europeo. Questo rientrava esattamente nel disegno di Jean Monnet, che non è un disegno funzionalistico, tutt'altro. Si è molto insistito, sin quasi a banalizzarla, sulla dicotomia esistente tra costituzionalismo e funzionalismo e si è spesso ricondotta emblematicamente, ma erroneamente, questa dicotomia alle due figure che maggiormente hanno contribuito a "pensare" l'Europa: Spinelli e Monnet. Sono note le gravi critiche al funzionalismo che Spinelli lanciò – la prima nel 1948²⁵ – opponendosi alla convinzione che si potessero unificare efficacemente e durevolmente, in modo graduale e separatamente gli uni dagli altri, i vari settori (economico, militare, politica estera, etc.) della vita statale, rinviando alla fine del processo la creazione di un potere politico sovranazionale. La prima critica di Spinelli, la più circostanziata, è tuttavia rivolta all'OECE, all'impostazione britannica, a un approccio cioè che non mirava di fatto all'unificazione. Ben diversa era la strategia di Monnet. Realista, uso al potere e alle sue regole, convinto che il cambiamento si potesse verificare solo in seguito alla "necessità" – "Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité; ils ne voient la nécessité que dans la crise"²⁶, dice Monnet, evocando quello che Spinelli chiama il momento di "crisi acuta" –, ma fermo nella volontà di produrre il cambiamento creandone le condizioni, Monnet prediligeva l'azione su un punto circoscritto ma decisivo la cui trasformazione fosse in grado di modificare i dati dell'intero problema. Il suo non era funzionalismo, era piuttosto, seppur in embrione, la teoria del gradualismo costituzionale.

Quali sono questi punti decisivi, capaci di modificare i dati del problema? L'energia, pensava Monnet (carbone-acciaio nel

²⁵ Per una critica all'approccio funzionalistico cfr. il discorso di Spinelli al III Congresso del MFE (Firenze, 23-25 aprile 1949), pubblicato in *Il pensiero dei federalisti italiani al III Congresso nazionale del MFE*, Roma, 1949; indi in ALTIERO SPINELLI, *Dagli Stati sovrani agli Stati uniti d'Europa*, Firenze, 1950 e in *Trent'anni di vita del MFE*, cit., pp. 111-126.

²⁶ MONNET, *Mémoires*, cit., p. 15. Sui rapporti tra Monnet e Spinelli si veda MARIA GRAZIA MELCHIONI, *Altiero Spinelli e Jean Monnet*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1993.

contesto del secondo dopoguerra europeo, di fronte alla necessità di risolvere l'annosa questione franco-tedesca, poi energia atomica, alla fine degli anni Cinquanta), la difesa, la moneta.

Mi piacerebbe concludere con una nota di ottimismo. La difesa ha portato l'Europa alla soglia della sua unificazione politica. Il cambiamento del contesto internazionale – la morte di Stalin, l'avvio della distensione – hanno fatto poi mancare quel carattere di necessità su cui sino a quel momento l'unificazione europea si era radicata e fallire il progetto di Comunità politica. Oggi ci troviamo in una fase del processo di unificazione europea che presenta forti analogie con quella dei primi anni Cinquanta. La perdita della sovranità sulla moneta – l'altro grande pilastro della sovranità statale – può forse preludere e comunque pone i presupposti per un'azione in senso costituente e per una nuova convergenza tra approccio funzionalistico e costituzionalistico. C'è da sperare che i risultati questa volta siano più positivi.

