

La Costituzione europea. Un primo commento

di Giovanni Bazoli

Mi pare evidente che ogni riflessione sull'Europa, per avere un senso, debba tener presenti due prospettive che si sovrappongono e reciprocamente si influenzano: quella che considera la realtà (politica, economica e istituzionale) oggi esistente e quella rivolta al progetto futuro. Questa duplicità di piani spiega il margine di ambiguità che caratterizza il tema. L'Europa è qualcosa di sfuggente dal punto di vista concettuale, perché obbliga a misurarsi con la realtà delle istituzioni finora costruite e oggi vigenti (nonché quindi con gli effetti che ne derivano nella vita di ogni Paese), ma contemporaneamente anche con le speranze e le aspettative che gli ulteriori sviluppi di tali realizzazioni suscitano per il futuro e che sono la condizione per leggere e valutare il presente.

Il discorso sulla cosiddetta Costituzione non deroga a questa regola. Se consideriamo infatti il testo approvato nei mesi scorsi dai capi di governo intervenuti a Roma, e che noi oggi chiamiamo per brevità Costituzione

europea, è facile constatare – guardando sia alla struttura sia ai contenuti del documento – che esso è concepito nella logica tradizionale dei trattati internazionali e mira tuttavia a costruire qualcosa che, alla fine del percorso di approvazione, è destinato ad essere molto di più di un semplice trattato di collaborazione intergovernativa. Senza l'accennata duplicità di prospettiva non si può dunque cogliere la natura di questo documento e si resta prigionieri di quella alternativa tra il modello della Costituzione e la realtà del Trattato che aveva già segnato i lavori della Convenzione.

Siamo cioè di fronte ad una sorta di percorso costituente, che trova nelle formule di cui si compone la scansione delle fasi che è destinato ad attraversare. Basti pensare, da questo punto di vista, che la Costituzione europea entrerà in vigore formalmente solo nel momento in cui l'ultimo Paese aderente avrà provveduto con gli strumenti di diritto interno alla ratifica del trattato; e tuttavia

l'obiettivo finale di questo trattato è di conferire un assetto istituzionale definitivo alle istituzioni comunitarie, dando vita ad una aggregazione politica in grado di proiettarsi all'esterno dei confini della comunità come un soggetto unitario.

L'intreccio tra la dimensione del presente e quella del futuro spiega perché nelle analisi degli studiosi ci si riferisca sovente all'Europa come ad un processo, ossia ad una successione di eventi politici e di atti giuridici. In questo senso, se è vero che dalla Convenzione è uscito formalmente un trattato che armonizza e razionalizza i precedenti Trattati di Roma (1965) e di Maastricht (1992), fondendo Comunità e Unione europea, è altrettanto vero che questo Trattato ha in sé le potenzialità per divenire qualcosa di diverso solo a condizione che la sua attuazione sia accompagnata da convinte e consapevoli politiche nazionali. D'altronde il rapporto tra diritto e politica che la Costituzione europea presuppone non è, a ben vedere, diverso da quello che si presenta all'interno degli stati nazionali: senza una base politica neanche una Costituzione nazionale può vivere. E un aspetto positivo di questo documento consiste proprio nella sua duttilità, ossia nella sua capacità di adattarsi in modi diversi in relazione all'azione politica dispiegata dai singoli governi.

E' sufficiente quanto sin qui detto per verificare come l'alternativa tra Costituzione e Trattato, su cui molto si è insistito prima e dopo la chiusura dei lavori della Convenzione, per-

da parte del suo significato e si riveli come il tentativo di qualificare secondo concetti e categorie passate un progetto politico nuovo e in corso di realizzazione. La specificità di questo documento va ravvisata infatti nel tentativo di indirizzare la transizione delle istituzioni intergovernative che hanno retto l'Europa fin dal Trattato di Roma verso una forma di organizzazione politica di tipo inedito, che fa sopravvivere lo Stato nazionale nel contesto più ampio di un'organizzazione politica che ha per protagonisti (detentori, si potrebbe dire, della sovranità) sia i cittadini sia gli Stati dell'Unione.

Il punto su cui si gioca la partita è un altro: si tratta cioè di capire chi debba fornire il supporto politico per far transitare la Costituzione europea dalla dimensione del trattato a quella di documento fondativo dell'Unione.

Certamente il funzionamento delle istituzioni europee è destinato, in larga misura, a continuare a dipendere da una sfera politica che è quella della politica estera – o, se si preferisce, intergovernativa – attuata dai singoli Stati nazionali. È da essa che risulta determinata, di volta in volta, l'intensità del processo di unificazione europea.

Ma se è certo che l'Unione non è in grado di svilupparsi senza il supporto politico degli Stati membri, si deve peraltro riconoscere che tale supporto non è assolutamente sufficiente. La Costituzione, come dichiara esplicitamente l'art. 1, titolo primo della parte prima, è «ispirata dalla

volontà dei cittadini e degli Stati dell'Europa di costruire un futuro comune». Dunque la vita e la crescita dell'Unione non dipendono solo dalla volontà politica degli Stati, ma anche da quella dei cittadini dell'Unione, ossia del popolo europeo. Se mancasse o si attenuasse (come forse rischia di accadere oggi) questa seconda componente, l'Unione non avrebbe futuro.

Con ciò si viene a toccare uno dei problemi fondamentali, forse quello essenziale, che sta dietro la firma del Trattato: il problema dell'identità europea, che pone l'esigenza di creare – o di consolidare – all'interno delle nazioni europee il senso di appartenenza ad una collettività che prescindano dai percorsi storici delle singole nazioni. Il rischio che si corre, in difetto di tale «sentimento», è quello di un'Europa legata ad un modello di organizzazione economica e politica priva di un tessuto connettivo che possa replicare ciò che, nell'esperienza degli Stati nazionali, è stato il rapporto tra Stato e società. Sappiamo che la strada battuta negli anni scorsi – e che oggi è approdata a un risultato certamente apprezzabile – è stata quella di costruire una dimensione giuridica della «cittadinanza» europea, garantendo uniformemente ai cittadini dell'Unione quelle libertà e quei diritti che sono riassunti nella seconda parte del trattato costituzionale. Ciò è stato visto positivamente più o meno da tutti. È però lecito chiedersi se la formalizzazione di una carta dei diritti da una parte e, dall'altra, il ricorso al

principio di sussidiarietà – e il rilievo che questo conferisce alle società locali – siano di per sé sufficienti a consentire la formazione nel tempo di quel sentimento, di quel tessuto connettivo, che è indispensabile per la vita e lo sviluppo dell'Unione, soprattutto dopo l'allargamento dei suoi confini. Occorre cioè interrogarsi sulle implicazioni di carattere istituzionale del processo di formazione di una identità europea. Se fino ad oggi l'Unione ha vissuto fondamentalmente della legittimazione politica che ad essa è pervenuta dai governi che si riassumevano in essa (la polemica degli scorsi mesi sulla riforma del voto ponderale introdotto nel 2000 e sulle maggioranze di blocco va colta esattamente nella prospettiva di mantenere la sede di elaborazione delle politiche comunitarie nelle mani dei governi nazionali), oggi appare chiaro che il carattere spiccatamente intergovernativo dell'organizzazione comunitaria, se si giustifica storicamente, può rappresentare per il futuro un ostacolo alla creazione di una vera società «politica» europea.

Tra le innovazioni che l'impianto della Costituzione europea presenta oggi rispetto al passato e che si pongono nella prospettiva di un superamento della struttura intergovernativa e di un affrancamento dei processi decisionali europei dalle scelte dei singoli governi, uno dei passaggi più significativi consiste nella definizione del ruolo del Parlamento Europeo in rapporto al Consiglio e alla Commissione. Mi pare infatti evi-

dente che solo da una espansione del principio rappresentativo all'interno delle istituzioni comunitarie potrà emergere quella base politica che, come dicevo, è necessaria per la vita dell'Unione.

Dedicherò il tempo ancora a mia disposizione ad alcune riflessioni su questo tema, perché l'esame del ruolo e del potere attribuiti dalla Costituzione europea al Parlamento consente di valutare emblematicamente a quale punto di maturazione è giunto oggi il processo di trasformazione democratica delle istituzioni comunitarie e può altresì suggerire alcuni interessanti confronti con le tendenze in atto negli Stati nazionali.

Diciamo subito che pur non essendo state accolte nella Costituzione le proposte più innovative avanzate in sede di Convenzione, il cammino intrapreso nel senso di una parlamentarizzazione delle istituzioni comunitarie assume comunque grande rilevanza. Non a caso la Costituzione pone l'accento sul Parlamento europeo come rappresentante dei «cittadini dell'Unione» e non già dei «popoli degli Stati», come in passato. L'istituzione parlamentare rende così percepibile, secondo i principi classici della rappresentanza politica, l'esistenza di una volontà comune di quel soggetto nuovo, diverso dai popoli degli Stati membri, che è il «popolo» europeo.

Certo, si deve constatare che al Parlamento europeo sono attribuite solo alcune delle funzioni che tradizionalmente le camere rappresentative svolgono all'interno delle forme di

governo nazionali. E tuttavia i germi di una parlamentarizzazione dell'Unione possono essere colti in almeno due aspetti: nel ruolo conferito al Parlamento di co-legislazione, insieme al Consiglio, e in quello di investitura e controllo dell'attività della Commissione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la regola generale prevede come procedura legislativa «ordinaria» quella della co-decisione tra Parlamento e Consiglio; tuttavia l'estensione tuttora abnorme della regola dell'unanimità comporta una netta prevalenza di decisioni legislative monocamerali del Consiglio. Quanto al secondo aspetto, spetta al Parlamento di investire la Commissione delle sue funzioni ed è sempre il Parlamento ad accompagnarne l'operato sulla base del principio della responsabilità della Commissione nei suoi confronti; il che non comporta, peraltro, alcun conferimento di poteri al Parlamento in ordine alla definizione delle politiche comunitarie; queste spettano al Consiglio che, nelle sue diverse composizioni, continua ad essere il centro dell'azione comunitaria.

Rimane poi irrisolto il problema del rapporto tra rappresentanza unitaria e rappresentanza territoriale. Il parlamentare europeo è rappresentante degli interessi nazionali e allo stesso tempo è portatore di una visione o ideologia politica che, per forza di cose, è transnazionale. In questo modo sono concentrate e confuse in capo ai deputati europei funzioni di rappresentanza politica che negli Stati

federali sono affidate a Camere diverse (perché diverse sono le sollecitazioni cui i parlamentari sono sottoposti quando rappresentano interessi che possono – e talvolta devono – configgere). Anche dopo le riforme, questi due piani continuano ad essere sovrapposti nel Parlamento Europeo, perché la conformazione istituzionale dell'Unione – perennemente in bilico tra la dimensione intergovernativa e il metodo comunitario – non ha permesso finora di andare oltre.

Questo è uno dei punti più critici dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione. Una positiva evoluzione in senso bicamerale del potere legislativo dell'Unione dovrebbe progressivamente condurre a identificare nel Consiglio l'organo rappresentativo degli interessi territoriali nazionali, affiancato al Parlamento, inteso come organo di rappresentanza unitaria del popolo europeo. Quando all'interno di quest'ultimo sarà possibile individuare una maggioranza politica compatta e consapevole del suo ruolo rispetto alle altre forze politiche comunitarie, molte delle carenze che oggi si lamentano nei confronti delle istituzioni comunitarie perderanno ragion d'essere. Non solo sarà infatti possibile un dialogo pubblico tra una maggioranza e una minoranza, ma soprattutto risulterà percepibile – e se del caso criticabile – una linea di politica europea che guidi l'azione degli organismi comunitari. Altrimenti diventa troppo facile imputare, come oggi avviene, all'Unione di essere soltanto Commissione e

Banca Centrale, lamentando l'assenza di democraticità nelle scelte assunte dalla burocrazia comunitaria. Finché la rappresentanza delle opinioni pubbliche e dei «popoli» dell'Unione viene affidata a soggetti che operano al di fuori di una prospettiva unitaria, dovendo rispondere a logiche di politica interna, l'interesse «comunitario» non può acquistare nettezza di profili. In altri termini, occorre rendersi conto che all'origine delle critiche rivolte – pur ingiustamente – all'irresponsabilità della burocrazia comunitaria (la cosiddetta «tecnocrazia» europea) sta il fatto che il Parlamento, organo portatore di un interesse «politico» comunitario, dopo aver investito la Commissione della sue funzioni, viene a trovarsi in una condizione di assoluta debolezza di fronte ai governi chiusi nel Consiglio o di fronte alla Banca centrale. Senza politica – e quindi anche senza l'edificazione di un sistema di partiti che abbia davvero una fisionomia sovranazionale – l'Europa rischia realmente di presentarsi come un apparato burocratico (come si paventa in alcuni dei Paesi che saranno chiamati a ratificare nei prossimi mesi il Trattato Costituzionale).

Per concludere, può essere interessante osservare che lo stadio a cui è giunta l'evoluzione comunitaria in tema di rappresentanza costituisce un fenomeno interessante da studiare anche per una migliore comprensione delle dinamiche interne alle forme di Stato nazionale. Da tempo è verificabile in Europa occidentale

una tendenza che vede progressivamente ridursi il ruolo delle istituzioni parlamentari nei processi decisionali interni agli Stati, con trasferimento agli esecutivi di quelle funzioni di normazione e di indirizzo politico tradizionalmente attribuite alle assemblee rappresentative. Nella riprogettazione delle istituzioni europee che si è appena compiuta la scelta è stata, almeno parzialmente, diversa e appare volta ad una valorizzazione delle istituzioni parlamentari, vuoi per il ruolo conferito al Parlamento nel sistema di rapporti interni alle istituzioni dell'Unione, vuoi per l'attenzione posta alle forme di collaborazione tra Parlamento Europeo e singoli Parlamenti nazionali. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, i due Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Ue e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità potrebbero contribuire a delineare la fisionomia di un «parlamento nazional-comunitario» come fulcro e soprattutto come metodo di decisione e di lavoro della democrazia parlamentare in Europa.

Non ci possiamo illudere sul fatto che il Parlamento Europeo, nella configurazione attuale, sia in grado di operare con un peso ed una influenza paragonabili a quelle dei par-

lamenti nazionali. Le prassi di funzionamento all'interno dell'organizzazione dell'Unione, la conformazione del sistema dei partiti a livello europeo e, soprattutto, le difficoltà nel concepire la natura della funzione rappresentativa a livello comunitario sono tutti elementi che inducono a guardare con cautela all'incidenza di questa evoluzione in senso parlamentare dell'Unione. Ma ciò probabilmente rientra in quella premessa che si era posta all'inizio, ossia alla distanza che inevitabilmente intercorre, quando si discorre di istituzioni comunitarie, tra la fase del progetto e quella della realizzazione.

Politica e parlamentarismo non sono scomparsi e non possono scomparire dagli Stati dell'Europa occidentale; forse stanno semplicemente transitando verso luoghi diversi, cioè a quei livelli decisionali più ampi che sono in qualche misura imposti dalle trasformazioni sociali ed economiche in atto. Il risultato è tuttavia questo: che oggi ci troviamo in una fase fluida e rischiosa, perché si è pericolosamente indebolito il ruolo dei Parlamenti nei singoli Stati, mentre non esiste ancora un Parlamento europeo competitivo, investito di poteri paragonabili a quelli esercitati in passato dalle assemblee legislative nazionali.