

Dusan Sidjanski

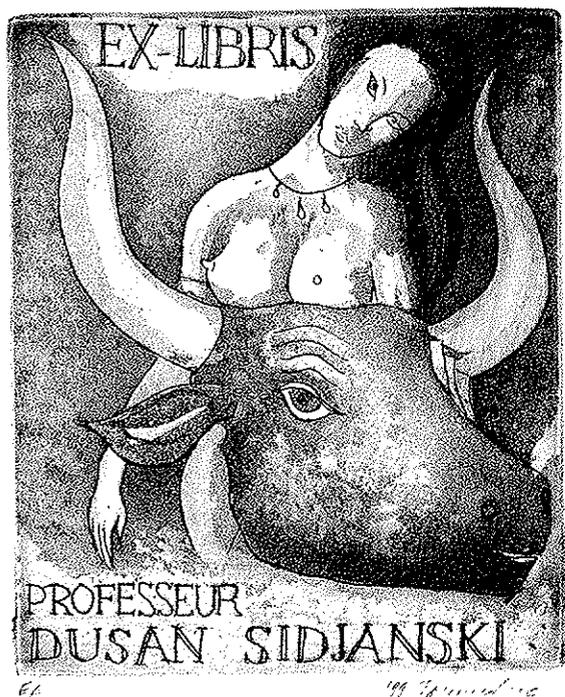
Per un federalismo europeo

**Una prospettiva inedita
sull'Unione europea**

Notre Europe - Centro di studi e ricerche
Presidente: Jacques Delors

*Prefazione all'edizione italiana
di Umberto Gori*

FrancoAngeli



Collana di Scienza Politica e Relazioni Internazionali, diretta da Umberto Gori

Il progresso delle scienze sociali è strettamente legato alla ricerca interdisciplinare. Tale indirizzo non ostacola però l'applicazione di un approccio e di un metodo rigorosamente unitari. L'approccio è quello dei sistemi, il metodo è quello della scienza politica più avanzata. L'uno e l'altro mirano a conoscere il reale nella sua complessità, a partire da dati e variabili fattuali, con l'ausilio, anche, di discipline diverse, teorie empiriche e quindi previsioni aventi valore probabilistico.

C'è una fortissima domanda, oggi, di strumenti aggiornati atti ad interpretare fenomeni complessi e talora privi di precedenti ed a consentirne la previsione, data l'accelerazione dei tempi storici.

A questa domanda la «Collana di Scienza Politica e Relazioni Internazionali» si propone, ambiziosamente, di rispondere, cercando anche di rimuovere, in misura progressiva, le resistenze, ancora vive nel nostro Paese, dovute al tradizionale convincimento che il campo sociale non sia coltivabile con gli strumenti euristici che hanno determinato lo sviluppo eccezionale delle scienze della natura.

La denominazione della collana si giustifica per due aspetti: primo, perché di solito quando si parla di scienza politica si pensa al quadro interno e qui invece si vuole accreditare la tesi che anche il sistema internazionale è analizzabile in tale prospettiva; secondo, perché anche per l'analisi corretta del sistema interno è ormai impensabile non fare un sistematico riferimento al contesto internazionale (e viceversa).

La collana svilupperà sia una parte di metodologia e di tecniche analitiche, sia una parte teorica e di ricerca sugli aspetti di sostanza del vasto campo preso in considerazione. Contribuiranno all'una e all'altra metodologi e scienziati politici, sociologi della politica e studiosi dell'amministrazione, comparatisti e cultori di relazioni internazionali.

La collana ha essenzialmente un taglio operativo. I suoi naturali destinatari saranno quindi, oltreché gli specialisti, anche tutti coloro che, ai diversi livelli, sono detentori di responsabilità decisionali. Scopo ultimo è infatti la progressiva «modernizzazione» dell'Italia nel campo della valutazione scientifica dei fatti politici, interni ed internazionali, che è premessa insieme di razionalizzazione dei processi decisionali e di un corretto funzionamento delle istituzioni e della vita democratica del Paese.

Dusan Sidjanski

Per un federalismo europeo

**Una prospettiva inedita
sull'Unione europea**

**Notre Europe - Centro di studi e ricerche
Presidente: Jacques Delors**

*Prefazione all'edizione italiana
di Umberto Gori*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo a: "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano"

FrancoAngeli

Dusan Sidjanski, fondatore del Dipartimento di Scienza Politica all'Università di Ginevra, è professore emerito della Facoltà di Scienze Economiche e Sociali e dell'Istituto Europeo dell'Università di Ginevra. È autore di opere sul federalismo e sull'integrazione europea tra cui *Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale*, Paris et Lausanne, Pedone et Rouge & Cie, 1956; *Dimension européenne de la Science Politique*, Paris, LGDJ, 1963; *Europe Elections, de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979; *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yugoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Dossier de l'Institut universitaire des études européennes (IUEE), Genève, 1991; *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, la Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, 1993², che è stato tradotto in italiano, serbo-croato, portoghese, greco, russo, spagnolo, inglese. La versione inglese rivista ed aggiornata è stata pubblicata dalla University of Michigan Press, *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, 2000, <http://www.eurofederalism.com>

Notre Europe è un centro indipendente di studi e di ricerche sull'Europa, sulla sua storia, le sue civiltà, il suo cammino verso l'unità e le sue prospettive per l'avvenire. L'associazione è stata creata da Jacques Delors nell'autunno 1996. È composta da una piccola équipe di sei ricercatori provenienti da diversi paesi. *Notre Europe* contribuisce al dibattito pubblico in due modi: pubblicando studi sotto la propria responsabilità e sollecitando i ricercatori e gli intellettuali a contribuire alla riflessione sulle questioni europee. Tali documenti sono destinati ad un numero limitato di *policy makers*, politici, professionisti, accademici e diplomatici nei diversi paesi dell'Unione europea.

L'associazione organizza anche incontri e seminari in collaborazione con altri istituti e con gli organi di stampa. Conformemente allo statuto dell'associazione, il "Comitato europeo di orientamento" si riunisce almeno tre volte l'anno; è composto da personalità provenienti da vari paesi europei e di diversa provenienza politica o professionale.

Si ringrazia la Fondazione Latsis per il contributo dato alla promozione e alla traduzione dell'opera.

Titolo originale: *L'approche fédérative de l'Union Européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*. Etudes et Recherches n. 14
 Copyright © 2001 by Notre Europe
 Traduzione dal francese di Serena Giusti.
 Copyright © 2002 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Edizione						Anno						
1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	2002	2003	2004	2005	2006	2007

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, non autorizzata. Per legge la fotocopia è lecita solo per uso personale purché non danneggi l'autore. Ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita ed è punita con una sanzione penale (art. 171 legge n. 633/41). Chi fotocopia un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiare, chi comunque favorisce questa pratica commette un furto e opera ai danni della cultura.
 Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano.

Indice

Acronimi	pag.	7
Prefazione all'edizione italiana, di Umberto Gori	»	9
Prefazione, di Jacques Delors	»	13
Introduzione	»	15
1. Il ritorno del federalismo	»	15
2. Esempi di principi federali	»	17
1. Quale lezione possiamo trarre dall'esperienza degli stati federali?	»	21
1. Il modello centralizzato	»	21
2. Il contributo dell'esperienza del federalismo tedesco	»	22
3. Il contributo dell'esperienza americana	»	24
4. Un'esperienza pilota: il federalismo svizzero	»	26
5. Differenze e somiglianze dei sistemi federativi	»	29
6. Poteri ed istituzioni comuni negli stati federali	»	34
7. L'autonomia costituzionale degli stati membri	»	37
8. Le revisioni costituzionali	»	39
9. Condizioni e principi comuni	»	40
2. L'Unione europea sulla via di un federalismo inedito	»	45
1. Integrazione economica e finalità politica	»	45
2. Il pilastro di base: la Comunità europea	»	50
2.1. La Commissione motore dell'integrazione europea	»	51
2.2. Il rafforzamento della Commissione e del suo presidente	»	52
2.3. La dimensione collettiva della Commissione Santer	»	54
2.4. Il Consiglio: istituzione intergovernativa o comunitaria?	»	54

2.5. Democratizzazione e federalizzazione della Comunità europea	pag.	58
2.6. Il ruolo crescente del Consiglio europeo	»	60
2.7. Il ruolo federatore della Corte di giustizia	»	61
2.8. Un nucleo federatore: la BCE e l'Euro	»	62
3. Le relazioni esterne, la PESC e l'abbozzo di una forza europea d'intervento	»	65
3.1. Le lezioni dei conflitti	»	67
3.2. Il processo di comunitarizzazione	»	71
3.3. L'Unione al bivio	»	72
3. Una carta dell'Unione europea aperta sul futuro	»	75
1. Nucleo federatore dell'Unione europea: una costituzione federale per l'Europa	»	77
2. Una visione dell'Unione federale	»	85
3. Elementi per la riflessione ed il dibattito futuro	»	91
3.1. La partecipazione informale	»	92
3.2. Una carta fondamentale o una Costituzione per l'UE	»	92
3.3. Verso una variante inedita del modello federale	»	93
3.4. La prossimità attraverso la partecipazione	»	95
4. Conclusioni aperte sul futuro	»	97
Postfazione. L'approccio federativo dell'Unione europea o la ricerca di un federalismo inedito	»	107
Riferimenti bibliografici	»	115

Acronimi

ACP	Gruppo paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico
ASEM	Meeting Europa-Asia
AUE	Atto Unico Europeo
BCE	Banca Centrale Europea
CDU	Unione Cristiano-Democratica Tedesca
CPE	Cooperazione Politica Europea
CSU	Unione Cristiano-Sociale
CED	Comunità europea di Difesa
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
FED	Fondo Europeo di Sviluppo
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GATT	Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
OMC	Organizzazione Mondiale per il Commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PAC	Politica Agricola Comune
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESD	Politica Europea di Sicurezza e di Difesa
SEBC	Sistema Europeo di Banche Centrali
UDF	Unione per la Democrazia Francese
UE	Unione europea
UEM	Unione Economica e Monetaria
UEO	Unione dell'Europa Occidentale

Prefazione all'edizione italiana

Licenzio queste righe di prefazione all'edizione italiana del lavoro del Collega ed Amico Dusan Sidjanski proprio il 28 febbraio, data nella quale si riunisce formalmente per la prima volta al Parlamento europeo la Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing che dovrà proporre delle soluzioni, auspicabilmente entro il 2003, sul futuro della Costituzione europea.

I compiti di quest'Assemblea, in qualche misura "costituente", date le sue funzioni consultive ma d'indubbio peso politico in virtù della sua composizione, sono dettati dalla Dichiarazione di Laecken del 15 dicembre 2001: "...identificare le questioni sollevate dal futuro sviluppo dell'Unione e... cercare d'identificare le diverse possibili soluzioni".

La ricerca che qui viene presentata anche al pubblico italiano è stata svolta dal prof. Sidjanski dell'Università di Ginevra su incarico dell'Associazione "Notre Europe", voluta e presieduta da Jacques Delors, già prestigioso presidente della Commissione europea.

Essa s'iscrive a buon diritto, e con grande autorevolezza, nel filone di quel "Forum" che dovrebbe convogliare i suggerimenti delle varie forze politiche, sociali e culturali verso i centri decisionali, e in particolare verso la Convenzione. Anzi, data la sua connotazione scientifica, essa ha l'ambizione di valere da base propositiva per i suggerimenti della società civile. Questo è principalmente, del resto, il suo dichiarato obiettivo, anche in vista d'accorciare le distanze fra l'organizzazione comunitaria e il consenso dei popoli europei, in conformità anche con quanto ha detto il presidente della Convenzione di dover ascoltare, prioritariamente, le "istanze dei cittadini dei vari Paesi membri". E ciò dovrebbe essere garantito dalla composizione anche parlamentare della

Convenzione, salto di metodo – questo – rispetto alle precedenti revisioni dei Trattati, tutte intergovernative.

Altro compito fondamentale è quello di ripensare la ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri e il funzionamento e le procedure decisionali delle istituzioni comunitarie alla vigilia dell'ingresso, a partire dal 2004, di una diecina di nuovi Paesi. In altre parole, si tratta di rafforzare la struttura prima di procedere all'allargamento, pena un arretramento dell'*acquis* comunitario. Un ultimo compito è quello di suggerire il ruolo che l'Unione dovrà avere in un mondo sempre più complesso e pieno d'insidie.

Sulla base dei risultati della Convenzione, un'apposita Conferenza intergovernativa dovrà riformare i Trattati e decidere sulla natura stessa della costruzione europea, pervenendo così ad un testo 'costitutivo' dove dovranno essere separati i principi costituzionali dalle norme ordinarie di funzionamento. Secondo un suggerimento del vice presidente della Convenzione, Giuliano Amato, un referendum sancirebbe la trasformazione del nuovo Trattato in una vera e propria Costituzione.

Secondo un recente sondaggio svolto a cura della Commissione europea, l'Unione europea, nel prossimo futuro, dovrebbe diventare un patto tra Stati che possano mantenere spazi significativi d'autonomia e di potere. Ciò, almeno, sembra essere il punto di vista del 57% degli interrogati. Solo il 26,6% opta per un'unione di Stati che dovrebbe essere titolare della maggior parte dei poteri e delle decisioni.

Una cosa è certa: la progressiva delusione dei cittadini nei confronti delle istituzioni comunitarie è dovuta al venir meno della filosofia originaria dell'azione comunitaria che era quella di rimuovere progressivamente vincoli d'ogni genere e d'ampliare, per quanto possibile, gli spazi d'autonomia. Si è invece in presenza di un'azione burocratica con effetti legislativi mirante a regolamentare in modo quasi ossessivo attività d'ogni genere, anche minute, mentre non si sono fatti finora significativi passi in avanti nella gestione comune della politica estera, della sicurezza e della difesa. È quindi evidente che la strada per un Superstato europeo sarà impervia e probabilmente impraticabile, almeno a breve. Molti Governi e la maggioranza delle opinioni pubbliche non sosterranno adesso questo obiettivo. Ma è anche vero che l'Unione non potrà essere soltanto una confederazione, se il concetto viene inteso nel suo senso tecnico, perché ormai tale traguardo è già stato superato nei fatti. I quasi-costituenti che già sono al lavoro dovranno essere capaci

di 'volare alto' con fantasia creativa e pervenire a una sintesi originale in cui la grande ricchezza dell'Europa, la sua diversità, venga potenziata in una struttura federale *sui generis*, 'inedita', appunto, come recita il titolo originario di questa ricerca, capace di recare frutti di benessere e di sicurezza non solo ai popoli dell'Europa, ma anche a quelli del resto del mondo. La formula di Jacques Delors di "Federazione di Stati-nazione", formalmente ambigua, ma capace d'ottenere la maggioranza dei sostegni, dovrà essere riempita di contenuti non equivoci se l'Europa vorrà avere un peso nel sistema internazionale del XXI secolo.

Umberto Gori

Presidente, Centro Universitario di Studi
Strategici e Internazionali

Prefazione

Il federalismo ha da sempre costituito un riferimento di base ed una fonte d'ispirazione per la costruzione europea. Da Robert Schuman a Joschka Fischer, numerosi responsabili politici hanno auspicato un'evoluzione verso una forma di organizzazione federale per l'Europa. Tuttavia, raramente un concetto è stato così poco conosciuto: nei più tradizionali stati nazione come la Gran Bretagna o la Francia, il federalismo evoca spesso lo spettro di una centralizzazione estrema, mentre tale forma di organizzazione politica deve la propria esistenza primariamente alla volontà di preservare l'autonomia e la diversità delle entità federate.

Per illuminare gli osservatori sul grande dibattito sull'avvenire dell'Europa che nasce a partire dal Trattato di Nizza, ci sembra utile fare il punto sul contributo del pensiero federalista alla costruzione europea.

Lo studio del professor Dusan Sidjanski ha il grande merito d'illustrare le molteplici sfaccettature del concetto. Esso sottolinea a giusto titolo quanti aspetti dell'edificio costituzionale europeo lo accomunano ai sistemi federali, che si tratti del rispetto delle regole comuni o della ricerca di un equilibrio tra grandi e piccoli stati.

Lo studio mostra anche la grande varietà di tali sistemi, che cercano di rispondere a necessità funzionali relativamente diverse. Forse esagerando un po' saremmo tentati di dire che esistono tanti federalismi quanti sono i sistemi federali.

Ecco dunque un insegnamento importante per quanti desiderano riflettere sul futuro dell'Europa. Impresa politica senza precedenti, la costruzione europea richiede uno sforzo d'innovazione: essa non può pla-

smarsi su nessun modello prestabilito, né riprodurre un modello precedente. Invece, la riflessione non può che guadagnare da un'analisi attenta delle strutture legate alla ricerca di una sintesi tra unità e diversità. Nel momento in cui si profila la riunificazione tanto attesa del continente europeo, la necessità di tale riflessione sembra incontestabile. Possano le pagine che seguono contribuire ad arricchire i dibattiti a venire.

Jacques Delors

Introduzione

1. Il ritorno del federalismo

L'Unione europea è divisa tra due opposte tendenze: la dinamica comunitaria che tende verso una comunità a vocazione federale e la dinamica intergovernativa negli affari di politica interna ed estera. Tale dualità induce alla seguente questione: è possibile nel lungo periodo la coesistenza all'interno della stessa struttura del metodo comunitario e di quello intergovernativo? L'Unione europea non ha forse la necessità urgente – alla vigilia dell'allargamento e di fronte alle sfide esistenti – di consolidare un polo capace di fornire orientamenti comuni e stimoli forti, nell'integrazione come nella cooperazione, alla molteplicità di attori pubblici e privati e di affermare la sua identità sul piano internazionale? Non è ancora giunto il momento di riflettere sulle conseguenze di un approccio pragmatico volto a sovrapporre parti difformi invece che integrarle in un insieme armonioso? Si è cercato di valutare gli effetti del metodo intergovernativo che, se non transitorio, rischia di determinare una perdita d'efficacia ed incisività e di far regredire l'Unione ad un'organizzazione tradizionale. Come si può dunque evitare la rottura dell'equilibrio istituzionale e rendere più democratica l'Unione europea? Queste preoccupazioni si riflettono nel dibattito europeo che ruota intorno alla necessità immediata di creare un nucleo federativo e successivamente di dare vita ad una costituzione.

Il federalismo europeo è all'ordine del giorno. In seguito all'idea di costituire “un gruppo d'avanguardia” e di una federazione di stati nazione lanciata da Jacques Delors ed alla riflessione di Johannes Rau, presidente della Repubblica Federale Tedesca, sull'opportunità di una

Costituzione federale per l'Europa, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt hanno proposto un approccio federale dell'Euro-Europa in seno all'Unione europea. A sua volta, Joschka Fischer ha prospettato, nel suo discorso del 12 maggio 2000, un'Unione come una vera federazione europea, mentre Romano Prodi, formulando la propria riflessione sull'avvenire dell'Unione, insisteva sulla necessità di prevedere la possibilità per un gruppo di paesi di andare avanti ed esprimeva la propria preferenza per il termine ed il modello federale. L'appello in favore di un nucleo forte per l'Europa di Giuliano Amato si inserisce nel medesimo filone di pensiero.

Queste proposte congruenti provenienti da personalità francesi, tedesche ed italiane e dal presidente della Commissione europea hanno il merito di presentare ai membri dell'Unione europea, ma anche ai candidati all'adesione, un progetto europeo e di tracciare una via verso una possibile Federazione europea. Il ritorno del federalismo, a lungo considerato come un tabù anche se attuato all'interno dell'Unione europea, ha coinciso anche con la scelta del "motto europeo", in seguito alle proposte fatte dagli studenti di liceo dei paesi membri dell'Unione: "unità nella diversità", che non è altro che l'emblema del federalismo.

La ripresa del dibattito europeo su questioni relative alla finalità dell'Unione rimanda alle idee del Congresso dell'Aia (1948) così come alle proposte di Jean Monnet e Robert Schuman. La CECA è "la prima tappa della federazione europea" (Dichiarazione del 9 maggio 1950). Secondo Jean Monnet, essa "segna la direzione nella quale il futuro dell'Europa dovrà cercare la propria via verso una comunità federale..."¹. Oggi, la ricerca di un nuovo federalismo europeo è più urgente che mai.

Il federalismo appare come la forma di organizzazione sociale più appropriata per riunire gli europei in un'unione che garantisca le identità nazionali, regionali e locali in armonia con la necessaria interdipendenza e l'affermazione di un'identità europea di fronte alla mondializzazione. Sotto una nuova denominazione, "governabilità a molteplici livelli", che tenga conto della partecipazione di molteplici attori, della formazione di reti orizzontali e degli effetti della comunicazione, si ritrovano i tratti salienti del metodo federativo e del nuovo federalismo. Tanto per i suoi fondamenti che per i suoi principi guida e per il suo

¹ *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p.17 e 110.

metodo flessibile, il federalismo offre la possibilità di creare sinergie tra due poli opposti di attrazione: l'aspirazione alla mondializzazione sotto l'impulso della nuova rivoluzione tecnologica ed il fascino dell'unicità della cultura nazionale, regionale o locale; la solidarietà per interdipendenza secondo la divisione del lavoro che produce raggruppamenti continentali rispetto alla solidarietà che deriva dall'affinità costituita intorno alle identità etniche, culturali e nazionali. Il loro ordinamento secondo il metodo federativo permette di unire grandi spazi economici, paesi ed individui diversi all'interno dell'Unione, che si fonda su un terreno di solidarietà, di lealtà e di appartenenze multiple.

La gestione di questo mondo complesso è resa possibile dall'apporto dell'alta tecnologia delle comunicazioni e della gestione. Alla luce delle esperienze del passato, degli sviluppi del mondo post-industriale e della necessità di gestire tali spazi multinazionali, il federalismo come spirito, metodo e organizzazione delle società sembra destinato a trovare nuovi adattamenti come testimonia l'Unione europea. Non riveste la forma di un modello prefabbricato e rigido *prêt-à-porter* ma si presenta come una continua ricerca di soluzioni adeguate, di equilibri dinamici, di funzioni e di istituzioni pur basandosi su fondamenti comuni e principi condivisi. Questo nuovo federalismo in fieri non è solo plasmato dalla cultura europea, dalla sua unità profonda e dalla sua ricca diversità, ma anche dai valori comuni, dai principi democratici e dai diritti dell'uomo. Tale tipo di federalismo è quindi per molti aspetti assimilabile alle forme di organizzazione e funzionamento delle società democratiche.

2. Esempi di principi federativi

Tra i principi federativi, analizzo in particolare quelli che mi sembrano al tempo stesso indispensabili per il buon funzionamento di una comunità federativa e peculiari dell'approccio federativo.

Attraverso il percorso sinuoso della storia, si coglie una tendenza verso l'allargamento della sfera delle libertà, verso il riconoscimento delle persone e delle comunità così come verso la costituzione di comunità più ampie. L'esperienza della Comunità europea alla luce dell'esperienza svizzera, americana e tedesca evidenzia la direzione generale del processo d'integrazione che i principi federativi contribui-

scono a delimitare. Il processo d'integrazione si sviluppa nel rispetto delle identità nazionali offrendo un quadro istituzionale alla federalizzazione o alla regionalizzazione degli stati membri prima unitari come il Belgio, la Spagna ed in forma più attenuata l'Italia e la Francia. In quest'ottica, il federalismo si profila dunque al tempo stesso come un atteggiamento dinanzi agli altri ed alla società e come un metodo ed un approccio alla realtà, uno spirito, uno stile di organizzazione sociale e di comportamento. Non si tratta di un modello rigido applicabile a società differenti ma di sistemi, di strutture e di processi che si fondano su alcuni principi di base. Si tratta altresì di un metodo duttile che opera spesso per aggiustamenti progressivi nel rispetto delle funzioni e degli organismi esistenti. Il principio del riconoscimento delle persone e delle comunità di persone diffuso dal cristianesimo è il fondamento della libertà, della democrazia e del federalismo. Se il federalismo riconosce gli stessi valori di libera associazione, di pluralismo, di centri di decisione socio-economica e di poliarchia politica, esso è altresì portatore di valori aggiunti, nella misura in cui riflette la natura della cultura europea, al tempo stesso comune nella sua essenza e ricca nella sua diversità. In effetti, l'unione federativa mira a preservare, se non ad affermare, le peculiarità delle sue unità costitutive, delle nazioni e degli stati federati ma anche delle regioni, delle città e dei comuni, e delle comunità minoritarie.

Il fine del federalismo è quello di garantire il rispetto delle diversità, delle identità differenziate, esigendo al tempo stesso la compatibilità dei regimi politici (strutture e pratiche) e le stesse norme di base, condizione che è stata definita da Kant nella *Pace perpetua*. I diritti fondamentali dell'uomo e i principi democratici fanno parte di questa eredità comune. Altri principi quali la rinuncia all'egemonia e allo spirito di sistema o di geometria sono stati enumerati da Denis de Rougemont, dato che federare significa riunire elementi eterogenei. Salvaguardare la qualità propria di ogni comunità minoritaria, preservare la qualità propria delle nazioni, degli stati federati o delle regioni, questo è lo scopo di una federazione. Al rifiuto dell'uniformità e della rigidità (vedi gli stati federati comunisti) corrisponde la gestione ed il governo della complessità e della diversità. Di fatto, una federazione si forma gradualmente attraverso i gruppi e le persone, in base ad un metodo che ha anticipato l'emergere delle reti di comunicazione e delle strutture complesse delle società attuali. Una federazione nasce e cresce in uno spa-

zio di libertà, di democrazia e di pluralismo, nella molteplicità delle idee, della cultura, dei partiti e delle regioni e in un tessuto sociale complesso e diversificato. Il federalismo è come una corrente che va dal basso verso l'alto messa in moto da un polo comune.

Il *principio di autonomia* delle unità che compongono l'Unione ed il *principio complementare della loro partecipazione* nell'esercizio del potere comune si riflettono nella doppia rappresentanza dei cittadini o dei popoli e degli stati o delle unità costitutive in seno ad una Camera dei rappresentanti o ad una Camera di stati. I poteri comuni si articolano in funzione di una divisione di responsabilità proporzionata ai compiti da assolvere. Ai diversi livelli di un comune, di una regione o di un *land*, di uno stato o di una federazione su scala europea, corrispondono poteri autonomi ed indipendenti il cui ambito è definito dalla dimensione delle loro funzioni e delle loro capacità. Man mano che aumentano le funzioni e che queste oltrepassano la capacità di gestione del singolo stato europeo, nuove responsabilità vengono attribuite ad un livello decisionale superiore nell'Unione europea. Questo processo porta all'affermazione del *principio di sussidiarietà* che dovrebbe alleggerire lo stato dei suoi pesi eccessivi attribuendo nuovi compiti alla federazione europea ma anche alle regioni, ai comuni ed al settore privato. Tale principio determina a quale livello, attraverso quale collettività pubblica o privata, una determinata funzione è esercitata nel modo più efficace tenuto conto delle risorse e delle capacità disponibili. La ricerca di livelli di decisione pertinenti consiste nel mettere in pratica il principio di sussidiarietà. Ciò che gli stati possono fare, la federazione non deve farlo. La stessa regola si applica alle regioni ed alle autorità locali. Di conseguenza, quando i livelli esistenti non offrono i mezzi adeguati, esiste la possibilità di ricorrere ad un *centro di decisione* e ad una *messa in comune* di risorse e capacità, a livello di Unione europea. L'importanza di questi fondamenti del federalismo europeo è stata messa in evidenza dal rinfocolarsi dei nazionalismi, dalla disintegrazione dell'Unione sovietica, dall'esplosione violenta della Jugoslavia e dalla creazione di micro-stati omogenei. La ripresa dell'intolleranza, la tendenza alla discriminazione o al conflitto con l'altro, il diverso, hanno contribuito al rinvigorimento delle identità nazionali.

Dopo aver richiamato i principi fondamentali del federalismo, quattro osservazioni si rendono necessarie:

1. non esiste un ideal-tipo di federalismo;
2. le strutture fondate su questi principi non formano un ordine gerarchico sul modello dello stato centralizzato;
3. la formazione di una federazione non soltanto non presuppone una tabula rasa delle istituzioni preesistenti ma si fonda sulla realtà delle culture politiche e delle istituzioni e procede alla distribuzione delle responsabilità e dei poteri secondo la capacità delle unità costituenti;
4. il metodo federalista è aperto al futuro: risponde alle condizioni del processo d'integrazione e offre una serie di vantaggi in considerazione della nuova rivoluzione tecnologica e sociale.

I principi guida hanno anticipato i cambiamenti attuali dovuti alla molteplicità di ruoli dei diversi attori che tessono la rete della comunicazione, della cooperazione e dell'influenza grazie al ricorso ai micro-computer ed all'elettronica. Secondo Denis de Rougemont, l'avvenire è il federalismo ed i computer². Questi favoriscono lo sviluppo delle relazioni orizzontali a svantaggio di quelle piramidali, sviluppo che, secondo Jan Carlzon, trasforma le condizioni di funzionamento delle imprese: ormai, il leader non cerca più d'imporsi ma di coinvolgere tutto il personale proponendogli, dopo averlo consultato, una visione coerente e un progetto collettivo. Questo nuovo metodo presuppone una vasta informazione sugli obiettivi perseguiti con un conseguente crescente coinvolgimento del personale. Nuove forme di divisione di responsabilità sembrano fondate sulla partecipazione degli attori, per cui la somiglianza con il metodo federale è evidente. Secondo Jérôme Vignon, dalla "messa in comune" di molteplici iniziative e di azioni decentralizzate nascerà l'identità europea soprattutto nel caso in cui queste azioni siano ispirate a principi comuni e perseguano obiettivi condivisi. Ciò presuppone l'esistenza di istituzioni comuni capaci di definire, dopo la consultazione dei principali attori, gli orientamenti generali in funzione dell'interesse europeo promosso da un'istituzione autonoma e messo in pratica con la partecipazione degli stati membri, delle regioni e dei cittadini.

²Le fédéralisme, c'est l'autonomie des régions plus les ordinateurs "Information n'est pas savoir" in *Diogène*, 116, Gallimard, 1981, p.5.

1. Quale lezione possiamo trarre dall'esperienza degli stati federali?

Anche se non esiste un modello federale, si può tuttavia constatare che certe funzioni essenziali vengono svolte dall'insieme degli stati federali secondo modalità che possono essere differenti e realizzate all'interno di varie strutture. Questa capacità d'azione comune insieme ai principi di base costituiscono la tipicità delle comunità federali che si differenziano così da altre comunità politiche ed in particolare dai sistemi centralizzati ed unitari.

1. Il modello centralizzato

Il modello centralizzato così come si è sviluppato in Francia non può, malgrado il suo successo, servire d'esempio né da riferimento all'Unione europea. In effetti, l'applicazione di questo modello condurrebbe alla formazione di uno stato-nazione europeo nel quale si fonderebbero gli stati e le nazioni d'Europa. Se la struttura centralizzata, nonostante sia soggetta ad una certa regionalizzazione, non può servire da modello all'Unione europea, la Francia può invece contribuire in modo determinante a definire la sostanza democratica dell'Unione: diritti dell'uomo e del cittadino, nozioni di libertà e di uguaglianza, di sovranità popolare, principi che sono alla base dello stato democratico e che contribuiscono in modo essenziale al fondamento dell'Unione europea. Ma queste nozioni iniziali si sono disperse in un sistema politico unitario, protetto dalla sovranità una ed indivisibile e nel quadro di un ordine piramidale e di norme uniformi. Lo stato-nazione democratico ed unitario è stato rafforzato alla fine della seconda guerra mondiale con la forte concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo e nel suo appa-

rato amministrativo che doveva coprire i nuovi ambiti d'intervento dello stato soprattutto nella sfera economica (nazionalizzazione, piani politico, economico e sociale). Dalle caratteristiche della vita politica francese si può dedurre l'audacia dei governanti francesi che hanno lanciato l'idea rivoluzionaria di una federazione europea controcorrente rispetto alla propria tradizione. Ancora oggi questa tradizione deforma la percezione dell'Unione europea a dispetto dell'evoluzione del sistema politico francese verso un minore interventismo ed una maggiore regionalizzazione. Il ruolo accresciuto delle autorità locali, delle città e il processo di regionalizzazione coniugato con gli effetti dell'integrazione europea stanno infatti trasformando questo sistema politico. Il discorso politico tende ormai a veicolare le idee della divisione di sovranità, della differenziazione o dell'esercizio in comune dei poteri più alti, il rispetto delle identità nazionali in seno all'Unione, tutti principi che attengono alla natura stessa del federalismo.

2. Il contributo dell'esperienza del federalismo tedesco

Il modello federativo tedesco sembra corrispondere meglio a certe caratteristiche dell'Unione europea. Il potere è diviso fra il *Bund* (federazione) e i *Länder* (stati membri), ciascuno dei quali gode di una sovranità *parziale e talvolta condivisa*. In questa ripartizione di compiti, un certo numero di settori è riservato allo stato federale: gli affari esteri, la difesa, la moneta, i trasporti e i problemi d'immigrazione. Da parte loro, i *Länder* dispongono di competenze esclusive soprattutto nei settori dell'educazione e della cultura ma sono altresì competenti in tutte quelle materie in cui il *Bund* non esercita il proprio diritto di legiferare. Al di là dei propri ambiti di competenza, lo stato federale fa riferimento all'amministrazione dei *Länder* per l'esecuzione delle leggi federali: questi dispongono dunque di un certo margine di manovra nell'applicazione delle leggi. Quest'aspetto del federalismo tedesco, ma anche svizzero, viene indicato con il termine "federalismo di esecuzione". Tuttavia, l'autonomia dei *Länder* si manifesta ugualmente sotto forma di competenza a riscuotere nuove tasse.

Un altro aspetto del modello tedesco che attira spesso l'attenzione degli analisti e degli attori dell'Unione europea è quello della doppia partecipazione del popolo (*Bundestag*) e degli stati membri (*Bundesrat*)

sul piano federale, una delle caratteristiche distintive del sistema federale. Tuttavia, a differenza della rappresentanza egualitaria degli stati membri nel Senato americano o dei Cantoni nel Consiglio di stato in Svizzera, la ripartizione dei seggi nel *Bundesrat* tiene conto della dimensione variabile dei *Länder* (4 *Länder* dispongono di 6 seggi ciascuno, un *Land* di 5, 7 *Länder* di 4 seggi e 4 di 3 seggi sul totale di 69). È un esempio spesso evocato in riferimento alla ponderazione dei voti nel Consiglio dell'Unione europea. Come avviene nel Consiglio dell'Ue, ciascun *Land* si esprime autonomamente. Per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, la giurisprudenza della Corte suprema assicura, alla maniera della giurisprudenza della Corte di giustizia, un'armonia generale tra le decisioni dei tribunali dei *Länder*.

Nel corso del suo funzionamento il sistema ha sviluppato, come nel caso svizzero, delle linee di cooperazione sia tra il *Bund* e i *Länder* che tra i *Länder* stessi. Queste reti d'interconnessione formano la trama di un "federalismo cooperativo" di cui si scorgono elementi, benché in un contesto differente, anche nell'ambito dell'Unione europea.

Per analogia con la prassi tedesca e svizzera, il sistema dell'Unione europea è stato talvolta classificato come "federalismo cooperativo". Una tale qualificazione pone diverse questioni. È possibile utilizzare lo stesso concetto in sistemi sostanzialmente differenti? E d'altra parte, possiamo legittimamente attribuire una portata generale ad un aspetto importante di un sistema e definire per esempio allo stesso modo il processo d'integrazione, l'intero sistema del federalismo cooperativo, o il "federalismo intergovernativo"³? Quest'ultimo concetto è distante dalla realtà del federalismo cooperativo che include, oltre ai governi dei *Länder* e dei cantoni, numerosi attori socio-economici, culturali ed universitari.

La Germania è una nazione prima d'essere uno stato. È una nazione che malgrado la diversità relativa dei *Länder* non manca di omogeneità sociale, culturale e linguistica nonostante una certa dissonanza provocata dalla riunificazione. Le differenze invece sono fortemente sentite in Svizzera come in seno all'Unione: la diversità delle lingue e delle

³ M. Croizat et J.-L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1996 e 1999. Malgrado l'accostamento fra federalismo e metodo intergovernativo, quest'opera presenta un'ottima analisi dell'Unione europea. Il concetto di federalismo cooperativo in uso in Germania ed in Svizzera è stato applicato all'Unione europea da W. Wessels.

culture, delle strutture sociali, economiche e politiche così come quella degli stili di vita e di comportamento fanno sì che il modello del federalismo tedesco, nonostante la sua lunga tradizione, non possa essere proposto come modello per l'Unione.

3. Il contributo dell'esperienza americana

Senza cadere nell'errore delle trasposizioni e delle generalizzazioni, è utile anche attingere dall'esperienza americana. Almeno all'inizio, gli Stati Uniti hanno costituito un punto di riferimento se non un vero e proprio modello. Essi godono di un indiscutibile privilegio in ragione di certi elementi quali la dimensione, il grande mercato – malgrado la *clausola di commercio interstatale* e qualche barriera che ancora permane – la produzione di massa, il sistema della *Federal Reserve*, il ruolo dei servizi, della scienza e della tecnologia. Ci sono tuttavia anche altre differenze marcate: l'assenza di una lunga storia di conflitti tra stati nazione, la diversità di lingue e culture, di strutture e di tradizioni da uno stato all'altro; dopo un lungo processo di *melting pot* attraverso l'assimilazione, gli Stati Uniti si confrontano oggi con i problemi tipici di una società multiculturale caratterizzata da disparità economico-culturali. La portata dell'esperienza del federalismo presidenziale e del suo bicameralismo (ritmo differenziato e peso diverso tra il Senato e la Camera dei rappresentanti), a forte personalizzazione del potere e a separazione accentuata dei poteri esecutivi e legislativi, assume un significato nuovo anche per il ruolo degli Stati Uniti come motore della mondializzazione. Gli Stati Uniti danno prova, nonostante la loro costituzione risalga al XVIII secolo, di una grande capacità d'adattamento nella rivoluzione tecnologica ed alla società di comunicazione, così come nella gestione dei grandi spazi politici di pari passo con la *new economy*. La tendenza alla centralizzazione del potere federale si è invertita sotto l'influenza della nuova economia liberale e della deregolamentazione provocando un certo disimpegno del governo federale: gli stati federati si sono conseguentemente dovuti assumere responsabilità maggiori nel settore dello sviluppo economico, della protezione sociale, della sanità, dell'ambiente e dell'istruzione. Parallelamente, le iniziative e la creatività soprattutto in materia tecnologica hanno profuso, associando le collettività pubbliche, le università e le imprese, un nuovo

dinamismo all'economia accrescendo al tempo stesso le disparità socioeconomiche che ricalcano spesso le fratture etniche e linguistiche. Si pone quindi il problema di conciliare l'esplosione tecnologica ed economica con le esigenze dell'equilibrio politico e sociale. Il modello americano contrasta per diversi aspetti con il modello sociale europeo.

La vita politica americana sembra dominata dalla ricerca di equilibrio tra i poteri federali e quelli degli stati piuttosto che tra il potere esecutivo, legislativo e giudiziario. Essa sembra voler preservare il sistema di pesi e contrappesi (*checks and balances*) cercando di separare le funzioni e garantire l'autonomia delle istituzioni che ne sono responsabili. Il presidente, benché investito d'importanti poteri, non è però responsabile del budget, che è invece di competenza del Congresso. Questo detiene il potere legislativo, che è controbilanciato dal diritto di veto presidenziale. È quindi necessaria una continua negoziazione che sotto varie forme ritroviamo anche negli stati federali tedesco e svizzero.

Alexis de Tocqueville non aveva mancato di sottolineare il ruolo primario che assolvono le associazioni dei cittadini, i gruppi d'opinione e i gruppi d'interesse che formano il tessuto della società americana. Notevole è la loro influenza sulle autorità politiche così come la propensione di queste ultime a consultarle. Accanto ai partiti politici le cui attività si svolgono all'interno degli stati federati – ad eccezione della loro azione durante l'elezione del presidente – le lobby ed i grandi gruppi imprenditoriali occupano un posto importante nella vita politica americana.

Altri due aspetti hanno richiamato la nostra attenzione: il ruolo della Corte suprema e la rete delle Commissioni e delle agenzie federali. La Corte suprema esercita il controllo di costituzionalità sull'attività dei poteri legislativi e dunque ha un'influenza decisiva sulle istituzioni e sull'equilibrio dei poteri. Da tale punto di vista, la Corte di giustizia europea tende ad esercitare un'influenza analoga sul sistema comunitario. Attraverso la sua giurisprudenza, essa contribuisce ad armonizzare il diritto e ad influenzare l'evoluzione della società americana pronunciandosi su problemi quali i diritti delle popolazioni di colore o l'aborto. La Corte di giustizia europea invece ha creato un ordine giuridico comunitario ed ha spesso contribuito allo sviluppo delle competenze nell'ambito dei trattati lasciando le questioni relative alla società civile agli alti gradi della giurisdizione degli stati membri. Tuttavia con l'incorporazione nel Trattato di Amsterdam dei diritti fondamentali ed

altre politiche, gli stati membri hanno ampliato la sfera di decisione della Corte di giustizia.

L'esperienza delle Commissioni indipendenti dotate di potere di regolamentazione e delle agenzie amministrative federali è da prendere in considerazione nella prospettiva di un decentramento delle funzioni della Commissione europea o del Parlamento europeo. Una diecina di Commissioni indipendenti si occupano delle seguenti questioni: commercio tra gli stati membri, sistema monetario, concorrenza, trasporti, energia, borsa, comunicazioni, relazioni di lavoro⁴. Destinate a regolamentare il controllo dei settori della vita economica in maniera indipendente, queste Commissioni sono diventate delle "succursali autonome" del Congresso ma anche l'obiettivo preferito dei gruppi di pressione. Considerata la loro esperienza, si pongono due interrogativi: in che misura il controllo è esercitato dal Consiglio o dall'esecutivo? Questa forma di decentramento è efficace e in che senso è più permeabile alle influenze delle lobby rispetto al Congresso o all'esecutivo? Almeno una trentina sono le agenzie amministrative federali con compiti di esecuzione in un ampio spettro di settori⁵. Si tratta di una modalità di decentramento funzionale nella quale l'Unione s'impegna progressivamente e per la quale l'esperienza americana può essere preziosa. Altri spunti di riflessione, quindi, per la Commissione europea⁶.

4. Un'esperienza pilota: il federalismo svizzero

L'esperienza del federalismo svizzero sembra più vicina al processo d'integrazione europea pur trattandosi solo di un "microcosmo europeo" in confronto alla dimensione dell'Unione europea.⁷

Come l'Unione europea, la Svizzera è multinazionale, multilingue e multiconfessionale. Questa diversità strutturale unita a divisioni di parte spiega l'esistenza di un governo collegiale la cui stabilità è ancorata

⁴ J.P. Lassale, *La démocratie américaine*, Paris, Armand Colin, 1991, pp.140 e 141.

⁵ Esempi: crediti, assicurazioni, banche casse di risparmio, aiuti alle PMI, banche export-import; prodotti alimentari e farmaceutici, discriminazioni e diritti civili, igiene e sicurezza sul lavoro, sicurezza dei trasporti, qualità dei prodotti di consumo, nuove energie, ambiente, Fondi nazionali di ricerca e FBI e CIA ecc...

⁶ H. Abromeit, *Democracy in Europe*, New York-Oxford, Berghahn Books, 1998.

⁷ D. Sidjanski (a cura di) in collaborazione con M. Aligisakis, M. de Bellot, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Institut européen de l'Université de Genève.

alla separazione dei poteri ma allo stesso tempo riequilibrata dall'uso del referendum e dell'iniziativa. Il sistema si basa su un'ampia fiducia e sulla ricerca costante di consenso. Le proposte di legge sono il risultato di un processo di consultazione con esperti e gruppi d'interesse. Esiste un evidente parallelismo fra la pratica elvetica e quella comunitaria. Per questi motivi, ma in modo improprio, la Svizzera è stata talvolta proposta come modello per l'Unione europea. A mio parere, la Svizzera, per i suoi pregi come per i suoi difetti, le sue lacune e i suoi sforzi di adattamento, può rappresentare un'esperienza pilota ed un laboratorio in miniatura per l'Unione europea.

Stato federativo dal 1848, la Svizzera si è confrontata con due sfide che sono oggi le stesse che deve affrontare l'Unione: il numero di cantoni ed il sistema di governo centrale insieme alla questione dell'allargamento; la difficoltà d'avere una politica estera comune data la disomogeneità delle politiche estere dei vari cantoni, questione ancor più sentita nell'Unione dove gli stati membri non intendono rinunciare alla loro sovranità in materia.

La Svizzera conta 23 cantoni o stati federati, il numero all'incirca degli stati membri dell'Unione dopo l'allargamento. Il parlamento bicamerale è costituito dal Consiglio nazionale, composto da 200 eletti in rappresentanza del popolo – il numero di deputati stabilito per cantone è proporzionale alla sua popolazione – e da un Consiglio di stato formato da 46 membri (2 eletti per cantone). La composizione del governo federale (Consiglio federale) ha sollevato un problema che ricorda quello del numero dei membri della Commissione europea dopo l'allargamento. La differenza fondamentale consiste nel lento processo d'integrazione della Svizzera che ha permesso di consolidare la fiducia reciproca sulla quale poggia il Consiglio federale dei 7 membri, cioè un governo in forma di direttorio. I 7 membri rappresentano le diverse regioni e le comunità linguistiche ma anche le principali formazioni politiche (2 socialisti, 2 radicali, 2 democristiani e un democratico del centro). Eletto dal Parlamento, il Consiglio federale conta 2 romandi, un friburghese (cantone bilingue) e 4 tedeschi. Queste proporzioni non sono fisse e, qualora ci sia la presenza dei grandi cantoni (Berna, Zurigo, Ginevra o Vaud), non è da escludere l'elezione di una personalità proveniente da un piccolo cantone (per esempio il Ticino). Ma il numero di 7 è indicativo del grado elevato di fiducia e di coesione che per ora

l'Unione è invece lontana dall'averne raggiunto⁸. Da qui la difficoltà di accettare una Commissione il cui numero di membri sia inferiore a quello degli stati membri.

Quanto alla politica estera, le tradizioni storiche ma anche le identità differenti dei Cantoni, i loro legami tradizionali e quelli con i vicini hanno prodotto visioni diverse se non contrasti nelle loro politiche estere. In queste condizioni, stretta fra le grandi potenze continentali ed il proprio desiderio di pace, la Svizzera ha optato per la neutralità. Su scala maggiore, l'Unione europea, che è collocata fra gli Stati Uniti e la Russia ed i cui stati membri hanno legami forti con i paesi dell'Africa, dell'America latina e dell'Asia senza dimenticare il peso della storia recente, potrebbe essere in teoria tentata dalla soluzione svizzera. Ma le responsabilità internazionali dei suoi membri, il suo peso economico ed il suo potenziale politico escludono l'opzione della neutralità e la obbligano ad assumersi le proprie responsabilità nel mondo.

Oltre le tre esperienze di federazione qui citate, esistono numerosi casi intermedi in seno all'Unione europea: stati in via di federalizzazione e in via di regionalizzazione che testimoniano una tendenza generale verso questi due orientamenti. Tuttavia, il concetto di stato, dello stesso stato federale, preso come punto di riferimento dell'integrazione europea, rischia d'invischiarla in una forma troppo tradizionale. Inoltre lo stato è in trasformazione, esposto com'è alle pressioni della mondializzazione e dell'integrazione delle proprie regioni, città e collettività locali così come della società civile, dei gruppi d'interesse e dei movimenti associativi. Sotto il peso delle molteplici funzioni, gli stati membri tendono ad esercitare, in un numero crescente di campi, una sovranità divisa in seno all'Unione, e a liberarsi di alcuni sovraccarichi attribuendo alcune responsabilità alle infrastrutture pubbliche e private. Inoltre, la loro azione è largamente influenzata dal comportamento di altri attori socioeconomici, sociali e culturali. Oltre al potere normativo, di comando e di costrizione, gli stati sono sempre più impegnati nella promozione e sollecitazione e nel coordinamento ed orientamento generale. Ancor più che negli stati membri, questa tendenza è fortemente presente nell'Unione europea che dispone di una certa dose di autorità ma rimane priva di un potere pubblico.

⁸ Da un certo periodo di tempo la collegialità è un po' in crisi ed il Consiglio federale non ha più il sostegno di tutti i partiti che sono presenti nel governo.

5. Differenze e somiglianze dei sistemi federativi

Per poter comprendere queste nuove e complesse evoluzioni, è stato proposto il concetto di governabilità (*governance*): "un vasto ventaglio di istituzioni, di reti, di direttive, di regolamenti, di norme e di usi politici, sociali e amministrativi, pubblici e privati, scritti e non, che contribuiscono al tempo stesso alla stabilità, all'orientamento, alla capacità di direzione di un sistema politico ed alla sua attitudine a fornire dei servizi e di mantenere la sua legittimità"⁹. Definizione che è applicabile soprattutto ai sistemi nel loro insieme ma anche ai diversi livelli di autorità pubblica che vanno dal comune, alla città e alla regione, passando dallo stato, fino all'Unione europea e, con qualche aggiustamento, fino alle organizzazioni internazionali. Se i confronti permettono di capire meglio la natura dell'Unione europea, è corretto dunque sottintendere l'idea di stato europeo? Certamente più di una funzione esercitata dall'Unione europea presenta delle forti analogie con quelle di uno stato federale settoriale o funzionale. Ma così facendo si rischia d'imporre una forma esistente ad una realtà nuova alla ricerca d'una forma inedita di comunità federativa.

Le istituzioni federative presentano, con alcune varianti, un insieme di caratteristiche comuni che interagiscono in realtà eterogenee. Per questo motivo dunque l'autonomia dei membri è accompagnata dalla loro partecipazione in seno ad un Senato o un Consiglio di stati e di un *Bundesrat* che, a differenza di una rappresentanza egualitaria di due senatori o consiglieri presso gli stati, non è composto da rappresentanti eletti ma da membri dei governi dei *Länder* o dai loro plenipotenziari, secondo una ponderazione analoga a quella dei voti nel Consiglio dei ministri. In questi due casi, ciascun Land o stato non può utilizzare che in blocco i voti che gli sono stati attribuiti. Questa regola sottolinea il carattere indivisibile dei voti per paese o per Land. Quanto alla rappresentanza dell'insieme dell'elettorato in seno alla Camera dei rappresentanti, del Consiglio nazionale o del Bundestag, questa istituzione rappresentativa e lo stesso sistema elettorale riflettono sia la coesione nazionale che la frattura partitica e l'importanza dei *Länder*. In Svizzera come nell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito, il sistema

⁹V. Wright, S. Cassese, (a cura di), "Introduction: La restructuration des Etats en Europe occidentale", *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, la Découverte, 1996, p. 8.

elettorale proporzionale promuove ancor più la diversità favorendo la rappresentanza dei piccoli partiti e delle diverse correnti politiche minoritarie.

Le forme di partecipazione non si limitano a questi canali ufficiali ma esistono anche altre modalità d'intervento, come al momento della preparazione o dell'esecuzione delle leggi federali o durante i negoziati quando si prendono decisioni a livello comunitario. Richiamandosi ad una base comune di federalismo, gli esecutivi criticano il diffondersi di metodi decisionali troppo autonomi. Queste considerazioni dovrebbero stimolare ulteriormente la riflessione sulle future strutture istituzionali dell'Unione europea.

Fra le funzioni comuni, si può considerare il ruolo degli esecutivi come promotori di norme nella misura in cui presentino iniziative; attraverso la loro attività di promozione, gli esecutivi cercano di recepire le esigenze dei cittadini e dell'opinione pubblica, delle associazioni come delle forze politiche. Questi assicurano in una prospettiva più polarizzata (in Germania) o pluripartitica (in Svizzera) la coesione e una certa coerenza di contesti diversificati e decentrati che costituiscono le Federazioni. La coesione si afferma così nella rappresentanza delle Federazioni, che è un aspetto chiaro dell'identità e dell'autonomia nelle relazioni esterne. Fra le competenze esclusive della Federazione, la parte più consistente attiene alle funzioni governative esercitate in modo autonomo con il concorso e sotto il controllo delle istituzioni rappresentative (controllo sia sotto forma di approvazione che di censura attraverso il budget). Nel caso americano, svizzero o tedesco, il federalismo coniuga l'identità sul piano esterno e l'unità nella diversità sul piano interno, che è consolidata dall'affermazione delle identità regionali, dal ruolo maggiore delle città e delle capitali regionali così come dalla salvaguardia e dalla promozione delle culture regionali (es.: le lingue minori in Svizzera).

Le diverse forme di governo centrale corrispondono alle differenze fra le società, le tradizioni e le culture politiche. Il *regime presidenziale* americano risponde alla necessità d'assicurare un orientamento generale e l'unità in un grande spazio geograficamente diversificato. Da qui la funzione d'aggregazione che svolgono i due grandi partiti politici al momento dell'elezione presidenziale che dà legittimità popolare al presidente, personalizza il suo potere e rafforza la sua visibilità all'interno come all'esterno. La sua capacità di decisione e la sua preminenza sono

potenziate anche dalla fusione delle sue funzioni di capo dello stato e capo del governo, nell'esercizio delle quali egli è assistito dal segretario di stato. Se nell'Unione europea l'idea di un'elezione diretta a suffragio universale dovesse essere presa in considerazione, essa potrebbe essere realizzata preferibilmente con la duplicazione della funzione presidenziale e governativa in considerazione della tradizione parlamentare dei governi degli stati membri. L'introduzione stessa del regime parlamentare nel sistema "semi-presidenziale" francese non lascia spazio ai dubbi. Eletto a suffragio universale, il presidente coabita con un governo di maggioranza parlamentare investito dall'assemblea nazionale e responsabile dinanzi ad essa. Al momento della revisione della durata del mandato presidenziale, passato da 7 a 5 anni, è stato garantito che tale forma di governo non avrebbe condotto né ad un regime presidenziale né ad un regime di governo assembleare. L'esperienza dell'esecutivo francese diventerebbe preziosa per l'Unione nel caso in cui si opti per un presidente eletto dai cittadini europei.

Il *modello governativo tedesco* è anch'esso fortemente impregnato dalla leadership del cancelliere. È infatti l'unico membro del governo ad essere eletto dal Parlamento ed il solo responsabile dinanzi ad esso¹⁰. Il cancelliere forma il gabinetto, ne sceglie i ministri ed attribuisce loro gli incarichi. Tale sistema si fonda su un "bipartitismo imperfetto" che pur assicurando il posto di cancelliere a una delle due grandi formazioni, porta nella maggior parte delle volte alla formazione di governi costituiti da un grande partito con l'appoggio di due piccoli partiti, quello liberale o dei verdi. Nell'insieme i governi godono di una grande stabilità. Dal punto di vista dell'Unione europea, sia l'esperienza del legislativo sia la forma di governo tedesca all'interno di una nazione a forte coesione (malgrado la prova della riunificazione) non sembrano poter offrire modelli per un futuro "governo dell'Unione" in considerazione soprattutto delle tradizioni degli stati membri.

Entro certi limiti, il *governo collegiale svizzero* sembra compatibile con i parametri dell'Unione europea. Due elementi differiscono: il Consiglio federale di 7 membri che formano una sorta di "direttorio" non è più in grado attualmente di svolgere tutte le funzioni di un governo moderno. Tuttavia, questo gruppo di 7 potrebbe avvicinarsi in futuro

¹⁰Questa responsabilità si esercita attraverso un "voto di fiducia costruttivo" che deve coincidere con l'elezione di un successore.

ad una formula tale da consentirgli di limitarsi all'esercizio di alte funzioni e alla definizione degli orientamenti generali mantenendo al tempo stesso una struttura di governo efficace. Nonostante la tendenza conservatrice tradizionale, una riforma non potrà poi essere evitata il giorno in cui la Svizzera deciderà di aderire all'Unione. La seconda differenza sostanziale consiste nell'immovibilità del Consiglio federale per tutta la durata della legislatura: questo non è responsabile dinanzi al parlamento che non dispone del potere di censura nei suoi confronti, e d'altra parte resta in carica anche nel caso di un referendum negativo contrario alla sua posizione. Questa stabilità ha come contrappeso il ricorso ad una democrazia semidiretta che consente di modificare anche radicalmente la politica di governo. Da tale punto di vista, la distanza con l'Unione europea è notevole. L'esperienza della collegialità del Consiglio federale ma anche la mancanza di una leadership – vantaggi ed inconvenienti di una presidenza annuale – sono stati invece già fatti propri dall'Unione europea con il rafforzamento della presidenza e della Commissione. L'esperienza di un'amministrazione federale multinazionale efficace appare come un'esperienza pilota sul piano europeo. Tali elementi costituiscono spunti utili per arricchire il dibattito europeo.

Nei tre casi esposti, gli esecutivi procedono spesso, anche se con modalità differenti, alla consultazione di organizzazioni e forze sociali. Questa consultazione con le parti sociali completa l'attività dei governi degli stati federali, dei Länder o dei cantoni. L'importanza della consultazione varia considerevolmente da un modello federale all'altro, da un ambito all'altro in funzione della capacità d'influenza dei gruppi esterni. A titolo d'esempio, il numero delle lobby e dei lobbisti negli Stati Uniti e le loro intense attività a Washington sono state all'origine di una regolamentazione federale. Il governo federale così come le due camere procedono alla consultazione di gruppi e di esperti esponendosi pertanto alla loro influenza. Nella pratica svizzera, la consultazione delle associazioni socioeconomiche prevista dalla Costituzione ha conosciuto uno sviluppo notevole. I riferimenti a tali esperienze sono frequenti nell'Unione, dove la Commissione, dopo l'accrescimento dei suoi poteri, ed il Parlamento europeo sono gli obiettivi privilegiati specialmente dei gruppi socioeconomici.

Quanto al federalismo cooperativo, questo è presente in contesti istituzionali differenti e a diversi livelli tanto nel sistema comunitario

quanto negli stati federali, in Germania e in Svizzera. In questi due casi, il processo cooperativo non è che una parte del sistema federale che non altera pertanto il buon funzionamento dell'insieme; nel quadro comunitario invece il termine "cooperativo" ha un'altra connotazione che evoca la procedura di cooperazione in contrapposizione al processo d'integrazione. In tal senso, la cooperazione tra stati membri può essere rafforzata ma può anche, come nel secondo e nel terzo pilastro, condurre a delle *impasses* o addirittura alla paralisi. Applicato in due contesti così differenti, il termine "cooperativo" assume significati diversi. Se l'utilizzo generalizzato di questo aggettivo nel caso dell'Unione europea è soggetto a cautela, il ricorso ad un concetto omologo ma più restrittivo come "intergovernativo" mi sembra meno appropriato sul piano metodologico e per l'evoluzione stessa dell'Unione europea. Le relazioni intergovernative tra stati membri in uno stato federale non possono essere confuse con le relazioni ed i procedimenti intergovernativi in una comunità in fieri. "Intergovernativo" designa nel quadro dell'Unione europea il processo decisionale regolato dal principio dell'unanimità che finisce con l'intralciare gli effetti diretti ed automatici che si creano spontaneamente nell'Unione. È il ritorno ad un'organizzazione intergovernativa classica. Anche se alcuni elementi strutturali intergovernativi esistono nelle istituzioni comuni quali il Consiglio europeo e il Consiglio, dal momento che essi in certi settori ricorrono all'unanimità, non si può tuttavia affermare per questo che essi non facciano parte di un sistema comunitario che, grazie al ruolo della Commissione, del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, non può essere assimilato ad un'organizzazione internazionale tradizionale. Definire gli aspetti di federalismo presenti nell'Unione come fenomeno di "federalismo intergovernativo" nuoce all'intero sistema pregiudicando la sua evoluzione in un senso o in un altro. L'aggettivo prende il sopravvento sul sostantivo e ciò che non è che un elemento ne diventa la dimensione dominante. L'intero sistema non può essere "fissato" in un concetto ambiguo come "federalismo intergovernativo" solo perché un'unione federativa presenta elementi intergovernativi.

6. Poteri ed istituzioni comuni negli stati federali

Dall'analisi degli stati federali emergono delle differenze nella tipologia delle federazioni: federalismo presidenziale negli Stati Uniti, federalismo parlamentare in Germania e sotto una forma originale in Belgio e federalismo con esecutivo collegiale in Svizzera. Questi diversi esempi non esauriscono tutte le variazioni del federalismo. Tuttavia, queste strutture istituzionali esercitano un *insieme di funzioni* e applicano un *insieme di principi federativi*.

Fra le *competenze esclusive* attribuite al potere federale rientrano in particolare la *politica estera*¹¹, la *sicurezza* e la *difesa*, i *trattati internazionali* e la *politica commerciale*, la *moneta* e la *politica macroeconomica* (in comune con gli stati federati). La definizione delle competenze e la loro rispettiva attribuzione sono stabilite dalla Costituzione. In generale, lo stato federale esercita solo i poteri che gli sono esplicitamente attribuiti. Alcune delle altre competenze sono sia svolte in via esclusiva dagli stati federati, sia in concorrenza insieme allo stato federale.

Nel federalismo europeo, ed in Svizzera in particolare, la categoria delle *competenze concorrenti* è la più consistente. Questa comprende la politica economica, la politica fiscale e le tasse, la politica di sviluppo regionale, la politica scientifica; il diritto civile, il diritto delle obbligazioni, il diritto penale e quello commerciale, la proprietà intellettuale ed il diritto pubblico del lavoro; agli aspetti giuridici si aggiungono poi una serie di altre competenze nel campo della protezione ambientale, della sanità così come delle politiche delle derrate alimentari, del commercio e degli stranieri. Si tratta in totale di circa una trentina di competenze concorrenti fra cui la regolamentazione delle libere professioni e quella del settore cinematografico.

La sovranità dei Cantoni è garantita dall'articolo 3 della Costituzione elvetica e si esercita nei settori di competenza del potere federale. Nel sistema federale le competenze sono ripartite tra lo stato centrale, i Cantoni o gli stati membri in quanto la sovranità è divisa e spesso esercitata in comune. Nel caso svizzero, *i Cantoni mantengono* la sovranità o la competenza esclusiva in materia di organizzazione cantonale e comunale, procedura civile, penale ed amministrativa, servizi pubblici

¹¹In materia di relazioni con l'estero, gli stati membri o i Cantoni tendono ad affermare la propria presenza a titolo di "micro-diplomazie" (Duchacek).

"industriali" (gas, acqua, elettricità), lavori pubblici, assistenza pubblica, igiene pubblica, gestione ospedaliera ed in materia di pubblica istruzione e culto.

Come nel caso svizzero e a differenza del modello americano, la legge fondamentale tedesca riconosce un ruolo rilevante alla legislazione concorrente. Il Bund ha competenza esclusiva nelle materie "alte" come *la politica estera, la difesa, la nazionalità, la moneta, la libertà di circolazione*. È su questo aspetto essenziale che esiste la maggiore differenza con l'Unione europea dove, ad eccezione della libera circolazione e delle barriere doganali, le principali materie esclusive come la politica estera e la difesa sono soggette a processi di cooperazione "confederali". Le politiche nazionali degli stati membri hanno un certo impatto sulle "materie federali" dell'Unione che è anche penalizzata dallo squilibrio esistente tra l'integrazione economica e la cooperazione politica.

Nell'ambito della legislazione concorrente i Länder legiferano in tutti quei casi in cui il Bund non eserciti il proprio diritto. Le competenze concorrenti riguardano sia il campo legislativo tradizionale (diritto civile e penale, organizzazione giudiziaria e procedura) sia i settori d'intervento dello stato (diritto economico, diritto nucleare, eliminazione dei rifiuti, diritto del lavoro, diritto finanziario, diritto degli stranieri, politica dell'ambiente, navigazione e circolazione su strada, lotta contro l'inquinamento e il rumore). In queste materie, "il diritto federale prevale sul diritto del Land". Quando il Bund ricorre al proprio diritto di legiferare, i Länder assumono compiti di esecuzione. Da cui il concetto di "federalismo d'esecuzione" che in Germania come in Svizzera designa queste funzioni dei Länder e dei Cantoni e che si ritrova anche all'interno della Comunità europea.

Due metodi originali assicurano la complementarità tra il Bund e i Länder nell'adempimento delle funzioni comuni. Da una parte, il Bund può adottare delle *leggi quadro* per la legislazione dei Länder in settori come l'organizzazione dell'insegnamento superiore, l'industria cinematografica, la stampa, la protezione della natura e dei paesaggi, la gestione del territorio, l'urbanizzazione, il regime delle acque. In questi settori il Bund fornisce il quadro legislativo all'interno del quale i Länder possono legiferare. Questo procedimento è simile a quello adottato per le direttive quadro comunitarie, quando queste limitano talvolta la libertà degli stati membri nella misura in cui esse siano troppo particola-

reggiate, talora su pressione degli stessi stati membri. Le competenze condivise sono svolte secondo modalità simili a quelle adottate negli affari europei.

A differenza di ciò che avviene in Svizzera, le *competenze esclusive* dei Länder non sono enunciate fra le leggi fondamentali. Esse comprendono la cultura (radio e televisione), l'educazione, la polizia e tutte le questioni inerenti i comuni che a loro volta godono di un'ampia autonomia. È soprattutto in questi campi che i Länder mettono in atto fra loro il federalismo cooperativo.

Il dualismo nella rigida divisione del federalismo americano si è attenuato nel corso del secolo passato. Nella tradizione europea sono state invece le competenze concorrenti, le funzioni svolte in comune ed il federalismo di esecuzione a ridurre l'importanza. Questa differenza si riflette nella divisione delle competenze amministrative. Negli Stati Uniti il dualismo è stato confermato: l'Unione applica le leggi del Congresso, gli stati le loro proprie leggi. Allo stesso modo, la Svizzera ha sviluppato la pratica del raddoppiamento funzionale delle amministrazioni cantonali. Questa procedura si ritrova anche nell'Unione europea. I regolamenti e le decisioni comunitarie così come le sentenze della Corte di giustizia hanno un effetto obbligatorio ed esecutivo diretto e la loro applicabilità spetta agli stati membri. Questo metodo è il risultato di numerosi fattori: un corpo amministrativo troppo ridotto rispetto alla dimensione dei compiti e allo spazio dell'Unione, mezzi insufficienti per poter assicurare l'applicazione delle leggi comunitarie negli stati membri e la loro reticenza nell'affidare all'Unione la responsabilità della loro esecuzione. Lo stesso principio di decentramento vige in Germania dove le leggi del Bund sono applicate dai Länder; il Bund infatti assicura l'esecuzione delle leggi solo nei casi indicati dalla legge fondamentale. In altri casi ugualmente enumerati i Länder possono eseguire le leggi federali in virtù di un mandato e secondo le istruzioni del Bund, mentre in tutti gli altri casi le leggi federali sono applicate liberamente dai Länder che sono sottoposti ad un controllo di tipo giurisdizionale.

7. L'autonomia costituzionale degli stati membri

Negli Stati Uniti l'unico limite all'autonomia costituzionale degli stati federati è il rispetto della forma repubblicana del governo, dei diritti individuali e degli altri diritti garantiti dalla Costituzione federale ai cittadini americani. Nonostante l'ampia autonomia costituzionale di cui godono gli stati, questi si sono dotati di istituzioni identiche salvo eccezioni: tutti hanno adottato il regime presidenziale con un governo eletto che dispone di poteri più o meno estesi secondo gli stati ed un legislativo bicamerale, ad eccezione del Nebraska¹².

In Germania dove i Länder avevano una propria costituzione prima della legge del 1949, essi conservano la loro autonomia costituzionale con la clausola di rispettare i principi dello stato di diritto repubblicano, democratico e sociale, contenuto nella legge fondamentale. Nei Länder vige un regime parlamentare monocamerale con un governo diretto da un ministro presidente. Solo la Baviera ha adottato una sorta di governo di legislatura senza possibilità di revocare l'esecutivo.

Questa stabilità governativa è una caratteristica propria del sistema federale svizzero. In Svizzera, i cantoni, nonostante una lunga coesistenza in seno alla confederazione, mostrano un alto grado di diversificazione. Le differenti tradizioni storiche dei cantoni e la loro identità sono state infatti preservate dal sistema federativo. Le costituzioni cantonali tuttavia devono essere conformi al diritto federale ed ai principi di democraticità. In tutti i cantoni ci sono forme di democrazia semi-diretta (referendum ed iniziativa popolare) o diretta sull'esempio dei tre cantoni della Svizzera centrale che non hanno rinunciato al loro *Landsgemeinde*.

A differenza del Consiglio federale, i cui membri sono eletti dal parlamento che riunisce le due camere, il consiglio nazionale ed il consiglio degli stati sono eletti a suffragio universale. Il numero dei membri dei governi cantonali varia tra 5 e 9 rispetto ai 7 membri del Consiglio federale. Si tratta di governi stabili che non sono responsabili dinanzi al parlamento monocamerale. Allo stesso modo, nella maggior parte dei casi, il governo collegiale è composto dai rappresentanti dei grandi partiti. La diversità è accentuata dal sistema proporzionale a cui

¹² M. Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, pp.38-40.

si ricorre sia sul piano federale sia, salvo eccezioni, a livello cantonale. Tuttavia la coesione e l'identità dei cantoni, che al momento delle elezioni federali costituiscono delle circoscrizioni, sono rafforzate mentre il proporzionale favorisce le piccole formazioni ed una rappresentanza più sfumata delle differenze di parte. La preoccupazione di mantenere e affermare l'unità nazionale ha determinato la scelta operata da alcuni stati membri come la Francia, la Germania, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Danimarca di avere una sola circoscrizione. Dunque, la stabilità dei governi federali e cantonali così come loro collegialità sono i lineamenti istituzionali che il sistema federale svizzero ha in comune con la Commissione europea.

In Svizzera come in Germania, la composizione dei governi riflette le forze politiche presenti con la differenza che i partiti svizzeri svolgono la loro attività principalmente nei cantoni, dal momento che la rete federale è piuttosto debole rispetto alla situazione tedesca dove i partiti federali hanno un ruolo più determinante. Il sistema elettorale tedesco prevede due voti per ciascun elettore, uno per eleggere un deputato nella sua circoscrizione e l'altro per esprimere la propria preferenza sulle liste dei Länder. Questa modalità risponde alla dimensione partitica dei Länder e d'altra parte il voto di circoscrizione consente, scegliendo un determinato uomo politico, di personalizzare la preferenza degli elettori. Infine, il risultato di questo doppio voto conduce ad una distribuzione proporzionale dei voti raccolti dai diversi partiti. Rispetto ad una certa bipolarizzazione riscontrata in Germania, la Svizzera mostra una cooperazione multipartitica, una partecipazione elettorale modesta ed una vita politica contraddistinta dalla ricerca del consenso e dal confronto partitico. Certi aspetti della democrazia di concordanza sono presenti nella Commissione europea come in seno al Parlamento europeo.

Il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi democratici è garantito dalla costituzione federale. La confederazione può, ove si rendesse necessario, ricorrere a mezzi militari ma conformemente al principio di proporzionalità e solo nel caso in cui un governo cantonale adottasse un comportamento decisamente contrario alle libertà costituzionali, all'uguaglianza o alla democrazia o anche nel caso in cui si verificassero

gravi disordini o insurrezioni¹³. Il Trattato di Amsterdam, pur non prevedendo che delle sanzioni sotto forma di sospensione di uno stato membro che non rispetti i diritti fondamentali ed i principi democratici, garantisce il rispetto dei diritti e dei principi che sono a fondamento dell'Unione europea e degli stati membri.

8. Le revisioni costituzionali

Oltre i possibili aggiustamenti ed adattamenti per via interpretativa, le costituzioni federali prevedono anche altri strumenti di revisione. Ma contrariamente a quanto avviene per la revisione dei trattati dell'Unione europea, le procedure degli stati federali non necessitano dell'unanimità degli stati membri. Le costituzioni federali della Germania come della Svizzera comprendono anche alcuni principi fondamentali come per esempio la natura federale dello stato, i principi democratici, lo stato di diritto, i diritti fondamentali che non possono essere aboliti. La maggior parte di questi principi sono già contenuti nei trattati dell'Unione europea o sono previsti dal progetto di una Carta europea dei diritti fondamentali. Un emendamento alla costituzione degli Stati Uniti può essere proposto dal Congresso quando i due terzi delle due camere lo ritengano necessario o su domanda dei legislativi dei due terzi degli stati federati seguita dalla convocazione di una Convenzione. Gli emendamenti sono adottati dopo essere stati ratificati dai legislativi dei tre quarti degli stati o attraverso delle convenzioni nei tre quarti di essi.

La legge fondamentale non può essere modificata che con il voto dei due terzi dei membri sia del Bundestag che del Bundesrat, quindi con un ampio consenso. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha portato all'adozione nella legge fondamentale di un nuovo articolo 23 che afferma che la repubblica federale di Germania aspira ad un'Europa unita, democratica, federativa e sociale che includa lo stato di diritto

¹³Nel 1932, a Ginevra ci fu un tragico intervento militare per mantenere la pace minacciata da un confronto violento tra i sostenitori dell'estrema destra e dell'estrema sinistra. La pace venne ripristinata al prezzo di 13 vite umane. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1967, vol. 1, pp. 305-6 e 309. Secondo la costituzione federale del 1999, la confederazione interviene allorché l'ordine è turbato o minacciato in un cantone e questo non è in grado di preservarlo da solo o con l'aiuto di un altro cantone. (art.52, al. 2).

e il principio di sussidiarietà. Lo stesso articolo riconosce un ruolo maggiore nel processo d'integrazione europea ai Länder ed al Bundestag.

La revisione costituzionale in Svizzera può essere intrapresa su iniziativa del parlamento o su iniziativa popolare. Sono necessarie 100.000 firme sia che si tratti di una proposta di revisione totale che parziale. L'assenza d'iniziativa legislativa sul piano federale ha prodotto frequenti ricorsi ed iniziative costituzionali che hanno portato a modifiche parziali della costituzione rendendone più difficoltosa la comprensione. La revisione parziale o totale deve essere approvata dalla maggioranza dei cittadini e dei cantoni. Questa doppia maggioranza è richiesta anche per l'adozione dei trattati di adesione della Svizzera ad un'organizzazione sovranazionale come l'Unione europea o ad un'organizzazione di sicurezza collettiva come l'organizzazione delle Nazioni Unite. La doppia maggioranza rende difficile l'integrazione della Svizzera nel sistema istituzionale europeo ed internazionale come dimostrato dall'opposizione allo Spazio Economico Europeo nel 1992. Dopo lunghi anni di studi e consultazioni, è stato approvato in seguito a voto popolare il 18 aprile 1999 un progetto di revisione totale della Costituzione.

9. Condizioni e principi comuni

Le esperienze degli stati federali influiscono sull'evoluzione dei diversi sistemi federativi e suggeriscono un insieme di principi generali e modalità che consentono al tempo stesso il mantenimento e l'evoluzione della federazione. L'esistenza di un *nucleo dinamico federativo* implica un equilibrio tra i membri della federazione. L'equilibrio relativo tra i grandi stati federati ed i sottoinsiemi di piccoli e medi stati tutela l'insieme dall'egemonia di un membro o di un gruppo di membri.

Una condizione imprescindibile: si tratta di federazioni democratiche. In effetti, questi stati federali sono fondati sulla democrazia, i diritti dell'uomo ed i valori comuni. In questo senso, se il concetto di federalismo europeo o occidentale, così com'è concepito, rende inseparabile il federalismo e la democrazia, quest'ultima la si può invece ritrovare nelle forme di stato unitario, centralizzato, decentralizzato o a marcata autonomia regionale.

Mentre uno stato unitario ha una struttura piramidale, la federazione invece ha una struttura a stelle che gravitano intorno al polo federale che le orienta e ne riceve impulsi. L'interazione tra il centro di gravità e l'unità del sistema è continua.

È così che una federazione è sottoposta a pressioni dal basso e sensibile ad azioni e retroazioni che il polo federale invia alle unità costitutive e soprattutto alla base costituita dai cittadini. In effetti, una delle caratteristiche che distinguono una federazione da una confederazione è l'efficacia immediata delle sue norme, delle sue politiche e delle sue decisioni che hanno effetto obbligatorio sia per i cittadini che i residenti. In funzione dell'equilibrio fondato sulla proporzionalità reciproca, gli abitanti che sono tenuti a rispettare ed eseguire le decisioni dispongono, come contropartita, di un diritto al ricorso presso le istituzioni giudiziarie.

La ripartizione dei poteri tra istituzioni federali ha luogo in conformità con il principio della separazione dei poteri. Inoltre, in tutto il sistema federativo vige una ripartizione dei poteri verticali tra i diversi livelli, il livello centrale, quello degli stati federati, delle regioni o dei comuni. L'esistenza di un polo federativo e di numerosi centri di potere a diversi livelli genera un sistema policentrico formato da reti multiple. A tali strutture, nucleo e reti, corrispondono specifiche funzioni che, in linea con il principio di sussidiarietà, dovrebbero assicurare una distribuzione ottimale dei compiti. Ne risulta un insieme complesso in cui si connettono le funzioni esercitate dagli organismi istituzionali, pubblici o privati. Al contrario, il sistema centralizzato privilegia le relazioni verticali e gerarchizzate la cui rigidità si oppone alla flessibilità richiesta dall'impiego dei mezzi ad alta tecnologia. Per molti aspetti dunque il sistema federativo risponde in maniera più adeguata alle società post-industriali di comunicazione¹⁴.

Il polo federale definisce gli orientamenti generali per l'insieme degli attori ed esercita i poteri condivisi. Pur rispettando la sfera di autonomia delle unità costitutive (Cantoni e Länder non sono sottomessi al controllo politico), l'autorità federale li associa alla divisione di sovranità, alla definizione delle politiche comuni ed alla presa di decisioni

¹⁴ Questa opposizione tra la rigidità delle strutture politiche e la nuova rivoluzione tecnologica è stata sottolineata con vigore dal 1986 da Michail Gorbacev per il quale il sistema sovietico piramidale doveva essere adattato alle nuove esigenze.

obbligatorie per l'insieme della federazione. Benché le costituzioni definiscano le materie esclusive o concorrenti, le due sfere possono variare sia a favore dello stato centrale che degli stati membri. Così per esempio, dopo un periodo di rafforzamento del potere nell'ambito dell'integrazione europea, la revisione della Legge fondamentale in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht ha aperto ai Länder la possibilità di partecipare al processo decisionale comunitario. Nel caso svizzero, i Cantoni hanno cercato di accrescere il loro potere di concludere degli accordi soprattutto nelle loro relazioni transfrontaliere. La costituzione federale del 1999 prevede che i Cantoni possano concludere dei trattati internazionali in ambiti rilevanti di loro competenza (art. 56). Infine, la sfera di autonomia degli stati americani nelle loro relazioni commerciali esterne ha portato alla creazione di molte rappresentanze permanenti all'estero. Gli stati federali hanno dato dunque prova di maggiore adattabilità rispetto agli stati centralizzati. Le regioni francesi ed inglesi hanno per esempio, maggiori difficoltà a difendere direttamente i loro interessi a Bruxelles.

Nell'esercizio delle sue competenze (politica estera e di sicurezza, difesa e affari militari; politica economica e monetaria, politica commerciale e relazioni economiche esterne; organizzazione della vita politica nella federazione, diritto e mantenimento dell'ordine), il potere federale gode di un'ampia autonomia nella definizione e protezione dell'interesse comune. La sua legittimità ha un duplice fondamento: il popolo e gli stati membri, cosicché il *bicameralismo* è una costante delle federazioni. Gli esecutivi che hanno funzioni d'iniziativa, di decisione e di gestione sul piano federale assumono forme diverse nelle tre federazioni: il regime federativo degli Stati Uniti così come il regime a governo collegiale in Svizzera operano una stretta separazione tra l'esecutivo ed il legislativo. Il governo presidenziale o collegiale non è responsabile davanti al Congresso o al Parlamento e non ha la facoltà di sciogliere l'assemblea eletta. Le due camere e gli esecutivi hanno la stessa durata del periodo della legislatura. Questa stabilità non è che parzialmente messa alla prova dai cambiamenti che possono intervenire a seguito delle elezioni negli stati federati o nei cantoni. Nel sistema equilibrato e stabile della Svizzera, il ricorso alla democrazia diretta svolge una duplice funzione di valvola di sicurezza e d'acceleratore o freno rispetto ai cambiamenti proposti.

Soltanto la Repubblica federale tedesca conosce una forma di *federalismo parlamentare* e di controllo del parlamento sul governo (mozione di censura costruttiva), che la avvicina alla formula adottata dall'Unione europea. L'organizzazione e il metodo federativo garantiscono i poteri autonomi preservando quindi la diversità degli stati membri pur assicurandone l'unitarietà nell'applicazione delle norme, delle politiche e delle azioni nei settori d'interesse comune. L'unità nella diversità consente alle varie componenti un migliore sviluppo, stimolando la dimensione regionale o locale così come il fiorire d'iniziative e di sinergie in un ambiente multiforme. Certamente, permettendo alle unità costitutive di regolamentare e gestire in modo autonomo certe questioni, i sistemi federativi analizzati contribuiscono a risolvere o a minimizzare i problemi delle minoranze. Le comunità minoritarie come le unità costitutive piccole e medie sono doppiamente favorite: la ponderazione le favorisce nella federazione mentre la maggioranza di cui queste dispongono nella loro area consente loro di mantenere le proprie peculiarità rimanendo solidali all'interno della federazione¹⁵. In conclusione, la diversità delle forme e delle pratiche del federalismo, così come quelle degli ambienti e delle culture politiche, dovrebbero far considerare con sospetto qualsiasi riferimento a uno specifico modello. Inoltre, un'analisi più sofisticata di tali esempi tenderebbe a fare emergere le loro lacune o i loro difetti accanto ai loro pregi.

¹⁵ A differenza di casi esemplari come la Svizzera, dove anche la piccola comunità di lingua romancia conserva la sua identità con il sostegno della Confederazione, la costituzione della Serbia del 1989 ha soppresso l'autonomia delle provincie del Kosovo e della Vojvodina trasformate in minoranze nello stato unitario della Serbia. Così attraverso l'artificio del sistema maggioritario, il governo serbo ha rafforzato la sua autorità su queste due regioni.

2. *L'Unione europea sulla via di un federalismo inedito*

1. **Integrazione economica e finalità politica**

Le tappe successive della costruzione europea costituiscono per vari motivi un'esperienza originale in cui coesistono aspetti di federalismo insieme a forme confederali, tratti tipici delle organizzazioni internazionali. Si pone dunque la questione del modo in cui l'Unione europea evolverà, con quale metodo e con quanti membri. Sarà in grado di proseguire il suo processo dinamico consolidando la sua legittimità democratica, rafforzando la sua efficacia pur preservando contemporaneamente la sua ricca diversità e la sua coesione? Tali questioni di fondo, inizialmente tralasciate per la preferenza accordata agli aspetti economici dell'integrazione, sono adesso riemerse come effetto della caduta del comunismo, delle sfide dell'allargamento e del consolidamento, della politica unilaterale di una sola superpotenza ma anche della convergenza di numerosi fattori destabilizzanti: conflitti nel sud-est europeo, nel Caucaso, rinascita dei movimenti indipendentisti nell'Unione europea e poi spinte nazionaliste in contrasto con le pressioni mondialiste. L'Unione europea è dunque chiamata a rispondere originalmente a tutte queste sfide.

Per la prima volta nella storia, una grande comunità politica si costruisce sulla base della libera associazione di stati indipendenti e non attraverso la forza o la conquista¹⁶. A differenza della *Confederazione* e della *Federazione* che, malgrado la differenza delle loro strutture e dei

¹⁶ Con alcune eccezioni e in contesti differenti, la formazione della Svizzera può essere considerata come un precedente.

loro metodi, si caratterizzano entrambe per il loro approccio politico globale, le Comunità europee e l'Unione europea mettono in pratica un *federalismo al contrario* e procedono per *approcci settoriali*. Per ragioni pragmatiche, si è optato per un approccio settore per settore che avrebbe poi dovuto portare ad una federazione europea piuttosto che creare una comunità politica dotata di un insieme di competenze interne ed esterne. Se la maggior parte degli attori dell'Unione sembravano avere idee simili quanto alle finalità del progetto politico, avevano tuttavia posizioni diverse riguardo alla sua realizzazione nell'immediato. Il progetto è stato avviato come un'esperienza pilota nei due settori di base dell'economia del tempo, il carbone e l'acciaio. La creazione della CECA fu tuttavia seguita dalla proposta di creare una comunità politica – la CED – ed il suo complemento naturale: la *Comunità politica europea*. “L'Europa della volontà”, costituita dal nucleo di sei stati fondatori, si stava costituendo ma, in seguito al fallimento della CED, anche il processo d'integrazione politica si arrestò. Le conseguenze di questa frattura originale si fanno sentire ancora oggi. La riapertura del dibattito sul federalismo ne è la prova.

Due tratti originali, un'istituzione indipendente e un sistema istituzionale a vocazione politica globale, costituiscono l'originalità e la forza dell'integrazione europea. Così ad un primo sguardo, il sistema comunitario appare a metà tra una comunità politica e un'organizzazione internazionale. Questa innovazione politica è il segno che contraddistingue la Comunità europea il cui motore principale è la Commissione europea che definisce l'interesse comune e dà impulso al processo d'integrazione. È dunque essenziale conoscere il ruolo che i trattati dell'Unione attribuiscono a questa istituzione in base al secondo, terzo o quarto pilastro.

In anticipo sul dibattito attuale, il progetto di una *Comunità europea politica* del 1953 prevede un Consiglio esecutivo europeo o il governo della Comunità, un Parlamento europeo composto da due camere, la Camera del popolo ed il Senato, e una Corte di giustizia¹⁷. Oltre a queste istituzioni a vocazione federale, il progetto si riferisce ad un Consiglio dei ministri nazionali anche se è il Parlamento europeo che vota le leggi e le direttive comunitarie. Il Senato, che su esempio del Bundesrat

¹⁷ Assemblea *ad hoc*, Progetto di trattato che verte sullo statuto della Comunità europea, Parigi, marzo-aprile 1953 (Commissione costituzionale in cui il relatore era F. Dehousse)

in cui la rappresentanza è determinata sulla base della popolazione degli stati membri, elegge il presidente del Consiglio esecutivo al quale attribuisce il compito di nominare i membri del Consiglio. Le sue scelte sono sottoposte all'approvazione del Parlamento europeo che per di più esercita il controllo sull'esecutivo. Il ruolo centrale del presidente del Consiglio esecutivo è confermato dalla sua funzione di rappresentanza della Comunità nelle relazioni internazionali.

Il progetto contiene un abbozzo di unione federale e attribuisce un ruolo motore al Consiglio esecutivo, che è sottoposto al doppio controllo del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri nazionali il cui parere conforme (all'unanimità, poi a maggioranza dopo cinque anni) è richiesto per i progetti dell'esecutivo. Per di più, questo Consiglio dei ministri nazionali ha un ruolo importante nel coordinamento della politica estera, nell'orientamento e nell'ammissione di nuovi membri. Nonostante queste ambiguità, l'aspetto fondamentale del progetto politico consiste nell'instaurazione di un governo europeo e di un legislativo bicamerale così come nell'insieme di competenze in materia di mercato comune, di difesa e di relazioni esterne. Si tratta degli ambiti principali attribuiti ad un potere centrale in una federazione.

Si può apprezzare il vantaggio che un tale progetto rappresenta nei confronti della situazione attuale dell'Unione europea in cui il ruolo della Commissione nei tre nuovi pilastri, affari interni, PESC e PESD (Politica europea di sicurezza e di difesa) è stato ridotto fino a scomparire in certe politiche quali la lotta contro il crimine internazionale e la difesa europea. Nel momento in cui la sicurezza interna ed esterna ha sempre di più anche una dimensione economica, sociale e umanitaria, la frattura provocata dal fallimento della CED è lungi dall'essere sanata dopo 45 anni di integrazione europea. Il divario tra, da una parte, la Comunità europea essenzialmente economica, sociale e tecnica in cui i tratti federativi si accentuano e, dall'altra parte, i tre nuovi pilastri in cui prevale il metodo intergovernativo malgrado la comunitarizzazione di certi sotto-settori, rimane profondo nonostante gli sforzi e gli insegnamenti dell'esperienza in corso. Anche il progetto dell'Unione politica del generale De Gaulle (detto piano Fouchet) non è stato ancora realizzato dall'Unione europea mentre il progetto del trattato dell'Unione europea (detto progetto Spinelli) del Parlamento europeo del 1984 non è stato che parzialmente ripreso dai trattati dell'Unione europea. L'Atto unico europeo, i trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno contri-

buito al riavvicinamento delle diverse dimensioni dell'Unione ma molto è ancora il lavoro che rimane da compiere. Il dibattito attuale sul federalismo europeo mette in luce lo squilibrio che ancora indebolisce l'Unione europea.

Dalla crisi del 1954, la difesa dell'Europa occidentale è stata affidata alla NATO ed al pilastro americano, poiché il pilastro europeo proposto dal presidente Kennedy non è stato ancora realizzato. Gli affari esteri e la sicurezza, benché fortemente influenzati dalla leadership americana, sono rimasti di competenza principale degli stati europei. L'Unione europea ancora oggi porta i segni di questa dicotomia malgrado i cambiamenti avvenuti nel sistema europeo ed internazionale.

La frammentazione non riguarda soltanto i settori politici più rilevanti e la sicurezza esterna, ma anche il pilastro comunitario. I quindici partecipano al mercato unico, alla politica agricola comune, alla politica regionale o a quella della concorrenza, ai fondi strutturali, ai processi relativi alle riforme e all'allargamento. Nel caso dell'euro e della BCE, tuttavia, c'è stata una differenziazione: tre stati membri (Regno Unito¹⁸, Danimarca e Svezia) non fanno parte dell'euro-zona: i dodici (11+ la Grecia) adottando l'euro ed una politica monetaria comune si sono impegnati in linea di principio a coordinare le loro politiche economiche. Si prospetta dunque una Comunità a due velocità con un fulcro più integrato ed avanzato. Nel settore delle relazioni esterne, le disparità sono ancora più accentuate. Così, ad esempio, la politica commerciale, in cui la Commissione conduce al tempo stesso i negoziati e svolge funzioni di rappresentanza, contrasta con la PESC prevalentemente intergovernativa e guidata dagli stati membri più importanti.

La questione essenziale è capire se nel lungo periodo un'Unione molto disomogenea sarà in grado di mantenere la coesione indispensabile per assolvere a responsabilità politiche sia sul piano interno che sulla scena politica mondiale. Questa è infatti la questione centrale del dibattito sulla finalità e sulla futura costituzione dell'Unione europea.

La divisione dei poteri comuni fra le istituzioni dell'Unione europea varia secondo la loro intensità e secondo il metodo utilizzato (comunitario o intergovernativo). Invece, nelle federazioni la divisione è stabilita dall'autorità federale in base ai processi politici previsti per i diversi

¹⁸ Cf. il commissario Patten che ritiene che in futuro, se il Regno Unito non adotterà l'euro, sarà obbligato a seguire una politica economica alla cui definizione non avrà partecipato.

settori. Nell'Unione europea la differenza è invece piuttosto netta fra i campi riservati alla Comunità europea e quelli della PESC, della difesa, degli affari interni e della giustizia. In questi tre nuovi ambiti i ruoli della Commissione e del Parlamento europeo sono stati notevolmente ridotti a favore dei processi di cooperazione in cui prevale il ruolo del Consiglio europeo e del Consiglio così come quello dei governi. Questa constatazione generale mette in evidenza la distanza che separa attualmente una federazione "compiuta" dall'Unione europea a vocazione federale.

Per dimostrarlo, mi ripropongo di limitarmi a qualche esempio sulla ripartizione dei poteri e sul ruolo delle istituzioni in questi nuovi pilastri che evolvono a ritmi differenti come suggerisce la comunitarizzazione parziale del terzo pilastro o l'affermarsi di procedure intergovernative nel settore della difesa. L'indebolimento del metodo comunitario emerge dal ruolo marginale attribuito alla Commissione, al Parlamento e alla Corte di giustizia. Senza pregiudicare le future riforme che si propongono di promuovere cambiamenti costituzionali, occorre ammettere che tali nuove cooperazioni sono ben lontane dalle prassi federali così come dal funzionamento del pilastro comunitario, dove il ruolo centrale della Commissione si associa frequentemente al ricorso alla maggioranza qualificata nel Consiglio. A tal proposito, si osserva l'esistenza di uno stretto rapporto tra il ruolo della Commissione e l'estensione della regola maggioritaria.

La difficoltà di valutazione aumenta nella misura in cui si formano dei sotto-insiemi come lo spazio euro o lo spazio Schengen. Ad ogni modo, una valutazione generale sulla natura dell'Unione deve tenere conto delle disparità che essa comporta ma anche delle potenzialità di evoluzione verso un'Unione federativa; da qui l'importanza sulla questione della finalità dell'Unione e della futura Costituzione. L'evoluzione dell'Unione s'inscrive nei cambiamenti dell'ambiente pur dipendendo, almeno in parte, dall'impatto delle nuove tecnologie sulla governabilità delle società in mutamento. Tenuto conto delle diverse combinazioni possibili e della resistenza delle strutture sociali e mentali, i responsabili ed i cittadini dell'Unione europea si troveranno ad affrontare sfide senza precedenti.

2. Il pilastro di base: la Comunità europea

Dalla sua creazione, la Comunità europea si è evoluta secondo i seguenti assi principali: crescita degli ambiti di attività e messa in atto di politiche comuni; creazione di uno spazio senza frontiere con la realizzazione del mercato unico; approfondimento dell'integrazione economica (UEM, BCE ed euro); rafforzamento della solidarietà e della coesione (es: Fondi strutturali, fondo di coesione, politica regionale con i fondi europei di sviluppo regionale); fasi di allargamento; estensione nel Consiglio dell'uso della maggioranza qualificata rispetto all'unanimità; modifica della ripartizione dei poteri con l'elezione diretta del Parlamento europeo e della sua partecipazione alla codecisione legislativa; affermazione del ruolo centrale della Commissione in qualità di motore del processo d'integrazione. Questa evoluzione ha rafforzato diversi tratti federativi presenti fin dall'inizio nel Trattato di Roma.

In una prima fase, la dinamica comunitaria si fonda sul tandem Commissione-Consiglio. Nel funzionamento di questo meccanismo chiave, la Commissione – istituzione collegiale ed indipendente – esercita il suo diritto esclusivo d'iniziativa in materia legislativa che il Consiglio può subito tradurre con l'unanimità in legge comunitaria sotto forma di direttive e regolamenti oppure successivamente a maggioranza qualificata, in base ai termini stabiliti dal Trattato di Roma. L'accettazione del "Compromesso di Lussemburgo" (1966) ha rallentato l'estensione della maggioranza qualificata che comunque si sta progressivamente diffondendo, accentuando così il carattere comunitario del Consiglio. In tale fase del sistema comunitario, il Parlamento esercita il controllo democratico sulla Commissione e formula pareri consultivi mentre la Corte di giustizia ha la responsabilità del controllo giurisdizionale. Gli atti comunitari come i regolamenti di portata generale hanno efficacia ed applicabilità diretta, la loro esecuzione essendo affidata agli stati membri che non ne verificano che l'aspetto formale. I cittadini europei, i residenti, le imprese hanno però la possibilità di far ricorso alla Corte di giustizia. È evidente che questa procedura è del tutto simile a quella in atto nel sistema federale.

2.1. La Commissione motore dell'integrazione europea

L'originalità della Comunità europea in contrasto con la tradizione delle organizzazioni internazionali consiste nella struttura, nella composizione e nelle funzioni della Commissione e nel suo ruolo di primo piano nel circuito comunitario. Pur tenendo conto di tutti gli interessi, il suo compito è promuovere l'interesse generale europeo, proteggere i piccoli paesi e mantenere l'equilibrio fra i grandi stati membri. Essa è riuscita, malgrado varie difficoltà, a svolgere un ruolo centrale come motore e forza federativa in seno alla Comunità europea. L'efficacia, la coerenza delle politiche comuni insieme alla coesione di un sistema sempre più differenziato, esteso ed in sviluppo rendono più difficile ma anche più indispensabile l'azione della Commissione.

Un altro aspetto originale che la Comunità europea condivide con i sistemi federativi, e che la differenzia sia dai sistemi confederali che dalle organizzazioni internazionali, è l'immediatezza delle azioni comuni. I regolamenti ed in una certa misura le direttive dell'Unione europea producono effetti non solo sulle persone morali e fisiche ma anche sugli stati membri. Tali effetti diretti suscitano reazioni e nuove domande attivando così la dinamica del processo d'integrazione, agendo come motore ed al tempo stesso come freno. Questa caratteristica unita al potere di iniziativa ed al ricorso frequente a procedure a maggioranza qualificata che prendono spesso la forma della codecisione, compensano l'inter-governamentalismo della Comunità.

Nell'adempimento delle sue funzioni, la Commissione agisce talvolta autonomamente ma, nella maggior parte dei casi, in tandem con il Consiglio. I poteri esercitati in comune dalle due istituzioni, una sovranazionale, la Commissione, e l'altra intergovernativa e comunitaria al tempo stesso, il Consiglio, con il sostegno del Consiglio europeo, differenziano ulteriormente la Comunità europea dalle altre federazioni esistenti. Questa situazione è il risultato di un compromesso fra la necessità di un'autorità centrale indipendente e quella di associare i governi nazionali all'esercizio dei poteri in comune. Il risultato è quindi una certa ambiguità destinata a permanere fino a quando, così come caldeggiato da molti, non venga istituito un reale governo europeo.

Nell'insieme, la composizione della Commissione riflette la ripartizione delle principali forze politiche. Non esiste invece – come in Svizzera – un legame diretto tra le elezioni europee e la composizione della

Commissione; d'altra parte, l'alta qualificazione dei membri della Commissione e la loro esperienza in quanto politici è un indicatore della percezione che hanno i governi e i principali partiti delle responsabilità politiche attribuite alla Commissione nell'ambito del primo pilastro. Viceversa, ciò è in contraddizione con il ruolo marginale che i governi hanno accordato alla Commissione nei nuovi ambiti della politica estera e della sicurezza comune, della difesa europea e all'interno del terzo pilastro. Si tratta di elementi di squilibrio istituzionale e funzionale che le federazioni hanno cercato invece di evitare.

2.2. Il rafforzamento della Commissione e del suo presidente

Nel corso degli anni al presidente della Commissione è stato riconosciuto da parte degli stati membri un profilo politico di maggior rilievo (vedi *la partecipazione al Consiglio europeo*, di cui è membro come stabilito dall'Atto unico europeo, così come alle diverse riunioni internazionali al vertice). La personalità di Jacques Delors che in certe occasioni ha fatto prevalere i suoi punti di vista sulle posizioni talvolta troppo prudenti del Consiglio dei ministri ha poi contribuito a rafforzare il ruolo del presidente.

L'investitura della Commissione da parte del Parlamento europeo rafforza la legittimità ma anche la responsabilità democratica della Commissione europea. Questa procedura è stata formalizzata dai trattati dell'Unione. L'ultima versione contenuta nel Trattato di Nizza¹⁹ introduce un cambiamento prevedendo che il Consiglio riunito a livello dei capi di stato o di governo designi a *maggioranza qualificata* la personalità che intende nominare presidente della Commissione, designazione che dev'essere approvata dal Parlamento europeo. In una seconda fase, il Consiglio adotta, a *maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato*, la lista delle altre personalità che devono essere nominate come membri della Commissione. Questa lista è stabilita conformemente alle proposizioni fatte da ciascuno stato membro. La fase finale consiste nell'approvazione da parte del Parlamento europeo del presidente e dei membri della Commissione in quanto col-

¹⁹ Artt. 214 e 217.

legio. La loro nomina da parte del Consiglio avviene a *maggioranza qualificata*.

Questa nuova versione contiene sia delle precisazioni che delle innovazioni: non si tratta dei governi ma del Consiglio riunito a livello dei capi di stato e di governo che interviene all'inizio del processo e per di più esprimendosi a maggioranza qualificata. Il Consiglio quindi si sta trasformando in un'istituzione comunitaria anche nella sua composizione al più alto livello consentendo di limitare paralisi e compromessi (la lezione di Corfù). A sua volta, il Parlamento europeo è chiamato sin dall'inizio della procedura ad approvare il presidente designato ed successivamente tutto il collegio. Un altro aspetto che indica un progresso è la procedura di selezione degli altri membri della Commissione da parte del Consiglio e del presidente designato. Traendo insegnamento dalla designazione della Commissione Prodi, è stato stabilito che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata²⁰.

A differenza della situazione precedente in cui la *leadership del presidente* della Commissione dipendeva principalmente dalla sua personalità, le nuove disposizioni consolidano la sua posizione di leader precisando che la Commissione assolve alla sua missione nel rispetto degli orientamenti politici definiti dal suo presidente. Egli decide dell'organizzazione interna della Commissione al fine d'assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione. Le responsabilità sono assegnate dal presidente e le funzioni esercitate sotto la sua autorità. Questo accrescimento dei poteri formali del presidente della Commissione è testimoniato dalla sua partecipazione alla più alta istanza che è il Consiglio europeo. Questo corrisponde inoltre all'estensione del campo d'azione della Commissione e del suo diritto di proposta e d'iniziativa così come alla comunitarizzazione di certi settori di cooperazione intergovernativa. A titolo d'esempio, la Commissione condivide con gli stati membri il potere d'iniziativa nel settore della cooperazione di polizia e penale. Il rafforzamento della Commissione e del ruolo del suo presi-

²⁰ Ci si può domandare se tale procedura di nomina che prevede il ricorso a maggioranza qualificata a vari stadi non sia soggetto ad una certa ambiguità. In effetti, la nuova versione precisa che la lista dei futuri membri venga stabilita conformemente alle proposte fatte da ciascuno stato membro. Se la scelta deve limitarsi ai nomi che sono proposti, la questione consiste nello stabilire se uno stato membro è tenuto e a proporre più nomi. Che accade se esso propone un nome per un seggio e il Consiglio e/o il presidente designato non sono d'accordo?

dente hanno indotto gli stati membri a non coinvolgerla in politiche ancora ritenute particolarmente delicate.

2.3. La dimensione collettiva della Commissione Santer

La più grave crisi nella storia della Commissione ha messo in luce aspetti particolari del sistema istituzionale ed amministrativo dell'Unione europea. Per prima cosa, questa crisi ha mostrato l'efficacia del controllo parlamentare e dello strumento della mozione di censura che ha portato alle dimissioni della Commissione Santer il 17 marzo 1999. Tali dimissioni mettono in evidenza il senso di responsabilità dei membri dell'esecutivo ed il rispetto delle regole di base che disciplinano la vita pubblica all'interno dell'Unione europea. A tale proposito, il Comitato di esperti indipendenti ha sottolineato che i principi di pubblicità, trasparenza e responsabilità costituiscono la base stessa della democrazia e gli strumenti che le consentono di funzionare. La pubblicità e la trasparenza implicano che il processo decisionale, a tutti i livelli, sia accessibile e controllabile dall'opinione pubblica. Ciò significa che le motivazioni delle decisioni dovrebbero essere rese pubbliche e che coloro che prendono tali decisioni se ne assumono totalmente la responsabilità. Il Parlamento europeo intende infatti affermare la sua autorità estendendo il suo controllo sulla Commissione. Inoltre bisognerebbe evitare che tale eccesso di zelo conduca a paralizzare lo slancio che la Commissione dovrebbe imprimere all'Unione europea.

2.4. Il Consiglio: istituzione intergovernativa o comunitaria?

Il Consiglio svolge insieme alla Commissione un ruolo chiave nel processo decisionale della Comunità europea. In effetti, è responsabile della fase finale dell'iter legislativo della Ce. Il consiglio agisce su proposta della Commissione e sempre più di concerto con il Parlamento europeo. Il suo ruolo nell'adozione delle politiche comuni proposte dalla Commissione ed i poteri di governo che esso divide con la Commissione rafforzano la sua posizione nel sistema comunitario. Come Giano, ha due volti: quello del potere legislativo e quello del potere governativo. Con l'estensione dei poteri dell'Unione europea, il Consiglio

è diventato, insieme al Consiglio europeo, il principale titolare delle nuove competenze attribuite all'Unione. Di fatto esso si situa al centro del dibattito sul carattere intergovernativo o federativo dell'Unione europea. La sua originaria ambiguità non è estranea al fatto che esso è sottratto al controllo del Parlamento europeo non solo nel ruolo di legislatore ma anche quando svolge funzioni di governo. La mancanza di una chiara divisione dei poteri conduce ad una situazione paradossale nella quale la Commissione che ha il potere di iniziativa è sottoposta al controllo democratico del Parlamento europeo mentre il Consiglio che adotta tutte le decisioni non subisce il controllo parlamentare. La valutazione del ruolo del Consiglio e dell'impatto dell'intergovernamentalismo sono questioni molto delicate. In quale misura la dimensione intergovernativa si rafforza o invece si indebolisce a favore di un approccio federale?

L'evoluzione è chiara nell'ambito del primo pilastro in cui la procedura iniziata su proposta della Commissione necessita sia della maggioranza qualificata che della codecisione Consiglio-Parlamento europeo. È la conferma di un potere legislativo bicamerale che agisce su iniziativa dell'esecutivo garante della coerenza dell'interesse comune e dell'efficacia grazie alla regola maggioritaria all'interno del Consiglio.

Se la partecipazione dei ministri e dei segretari di stato al Consiglio testimonia l'importanza che gli stati membri attribuiscono a questa istituzione, la tendenza alla generalizzazione della regola della maggioranza qualificata è la prova del grado crescente di fiducia e di collegialità fra i membri. Certamente nella pratica il Consiglio cerca nella maggior parte dei casi di adottare decisioni attraverso il consenso anche quando potrebbe procedere a maggioranza qualificata. In tali casi la differenza sembra essere tra unanimità e maggioranza qualificata. Tuttavia, alla luce dell'esperienza comunitaria, questa differenza che aumenta al crescere del numero dei membri sembra fondamentale: l'unanimità rallenta, quando non paralizza il processo decisionale, la maggioranza qualificata accelera e facilita la ricerca del consenso. Il buon funzionamento della procedura maggioritaria dipende molto dal ruolo della Commissione la cui proposta, comportando delle garanzie per gli interessi minoritari, non può essere modificata senza il suo con-

senso o senza l'accordo unanime del Consiglio²¹. Inoltre, la Commissione, che è presente durante tutta la procedura, interviene perché gli interessi dell'insieme dei membri siano rispettati. È evidente che l'evoluzione di questa procedura in seno al Consiglio ed il ricorso al voto ponderato fanno in modo che il Consiglio perda di fatto gradualmente parte del suo carattere intergovernativo.

La ricerca del consenso come mezzo di negoziazione e di compromesso è una pratica ampiamente utilizzata nel sistema svizzero di democrazia consensuale. In realtà, tale spirito e tale metodo sono presenti anche negli stati a struttura unitaria che, sull'esempio dei Paesi Bassi, sono internamente divisi. Molteplici fratture economiche e sociali, partitiche ed ideologiche, linguistiche, culturali e religiose caratterizzano numerose comunità politiche ed in particolare la Svizzera e l'Unione europea. La partecipazione alle decisioni, l'adesione alle soluzioni comuni, l'attenzione rivolta alle opinioni minoritarie acquistano un'importanza ben più grande che nelle comunità relativamente omogenee. Tuttavia, anche negli stati centralizzati, la complessità del tessuto sociale e la molteplicità degli attori e dei centri di decisione (es. classico: padronato, sindacato) fanno pendere la bilancia, in numerosi campi in cui la messa in opera dipende da attori autonomi, in favore della negoziazione, dell'arbitraggio e dei partenariati, delle soluzioni consensuali piuttosto che verso decisioni maggioritarie. Di conseguenza, le decisioni sono precedute da lunghe consultazioni dei principali interessati che successivamente ne facilitano la loro applicazione. Tale metodo che somiglia alla procedura federativa si usa generalmente nelle comunità frammentate o fortemente differenziate dell'Unione europea.

Il punto forte del Consiglio è certamente la sua posizione di ultimo anello del processo decisionale. Malgrado la frequenza mensile delle sue riunioni, i ministri non consacrano che una parte della loro attività al Consiglio. Dirigenti europei part-time, essi possono contare su un organo ad hoc incaricato di preparare le loro delibere: il Coreper, composto da ambasciatori e dai loro collaboratori permanenti, costituisce un'eurosfera di agenti a tempo pieno che svolgono funzioni di intermediazione fra Consiglio e Commissione. Essi hanno il compito di difendere gli interessi nazionali in seno al Coreper ed alla Comunità, ma al

²¹Si tratta del caso eccezionale in cui l'unanimità protegge e rafforza il potere della Commissione.

tempo stesso filtrano gli interessi dell'Unione presso i loro rispettivi governi. Divisi fra la solidarietà europea e rivendicazioni nazionali, costituiscono uno degli ingranaggi chiave del processo comunitario ed attraverso l'influenza che hanno sui lavori del Consiglio, proiettano un'ombra tecnocratica sul processo decisionale. Intorno al Coreper gravitano vari gruppi di lavoro composti da esperti governativi che per la maggior parte hanno partecipato, in una fase precedente e a titolo personale, alle consultazioni organizzate dalla Commissione. La loro esperienza di lavoro e le reti di comunicazione tra amministrazioni contribuiscono alla socializzazione europea. Il Consiglio invece presenta debolezze che non gli consentono di assumersi pienamente la propria responsabilità politica assicurando il coordinamento e la coerenza dell'azione comunitaria. Per di più, la breve durata della presidenza – senza contare le alternanze ed i rimpasti di governo – non favorisce la continuità della sua azione malgrado il sostegno del Segretario generale. Accanto al Consiglio "Affari generali" ed al Consiglio Ecofin sono attivi numerosi consigli specializzati che non hanno una buona comunicazione e quindi finiscono con l'accentuare la frammentazione del potere politico del Consiglio. Questa non è che parzialmente compensata dal coordinamento che il Consiglio "Affari Generali" dovrebbe svolgere. Inoltre nell'ambito della PESC sono cresciuti i compiti dei ministri degli esteri, mentre allo stesso tempo aumentano le responsabilità dell'Ecofin e del Consiglio dell'euro. Tale constatazione ha indotto Jacques Delors a proporre l'istituzione di "un Consiglio di vice primi ministri dotati di una reale autorità per assicurare la coerenza delle attività dell'Unione". A sua volta, la proposta di creare un "Consiglio dei ministri europei" permanente a Bruxelles risponde alla stessa preoccupazione: coordinare più efficacemente i lavori dei diversi Consigli e perseguire un'azione coerente. Il rischio d'incoerenza cresce nella misura in cui le deliberazioni del Consiglio non siano ispirate ad una proposta della Commissione. Occorre ammettere che la Commissione è l'unica istituzione permanente consacrata esclusivamente agli affari europei che disponendo di una visione generale degli affari settoriali, è capace di imprimere una coerenza effettiva alle sue proposte²².

²²Il *Bollettino Quotidiano Europa* della Commissione europea del 4 maggio 2000 ha riprodotto un articolo di Ferdinando Riccardi pubblicato da Agence Europe che presenta l'analisi impietosa del Consiglio europeo fatta da Pierre Boissieu, ex rappresentante permanente della Francia presso la Comunità europea e segretario aggiunto del Consiglio.

2.5. Democratizzazione e federalizzazione della Comunità europea

Questo doppio processo si sviluppa in ambito comunitario, mentre nei nuovi settori è il Consiglio, che non è sottoposto al controllo democratico, a svolgere il ruolo più importante. Le due istituzioni comunitarie per eccellenza sono ridotte ad un ruolo secondario. Esiste quindi un certo squilibrio fra il primo pilastro comunitario e gli altri in cui per ora predomina l'intergovernamentalismo.

Nel processo legislativo della Comunità europea, la Commissione per tutto l'iter legislativo cerca di preservare sia la coerenza che l'equilibrio delle norme comunitarie, ruolo difficile, tenuto conto del numero e della diversità di attori che intervengono nel processo decisionale. Al momento dell'elaborazione delle sue proposte, la Commissione assume il ruolo di conduttore del gioco. Nelle ulteriori fasi di dialogo con il Consiglio ed il Parlamento europeo, contribuisce a garantire un certa coerenza delle norme comunitarie.

Gradualmente, la codecisione legislativa si sviluppa, rafforzando il potere del Parlamento europeo e la capacità del Consiglio grazie all'estensione della maggioranza qualificata. Malgrado i modesti progressi ottenuti a Nizza, la tendenza generale è verso una maggiore democrazia ed efficacia, così come verso un *potere legislativo bicamerale*. La doppia partecipazione degli stati membri e dei popoli dell'Unione testimonia l'evoluzione della Comunità europea verso un sistema federativo²³.

Tuttavia, l'ambivalenza del Consiglio rimane nella misura in cui, accanto alle funzioni legislative, questo esercita un ruolo governativo più importante da quando l'Unione ha esteso i suoi poteri in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa. La confusione dei poteri è la malattia infantile del Consiglio.

I poteri del Parlamento europeo si presentano sotto forme differenti che lo avvicinano ai suoi omologhi nazionali: controllo democratico, potere di bilancio, potere di approvazione e di parere conforme, potere d'inchiesta, di audizione e d'iniziativa e di promozione. Tali procedure contribuiscono a chiarire le attività della Comunità europea tanto più

²³Il bicameralismo si riflette chiaramente nel ruolo del comitato di conciliazione in cui sono presenti i rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio ad eccezione della Commissione, relegata ad un ruolo di mediazione come si conviene ad un esecutivo.

che il Parlamento europeo è la *sola istituzione trasparente* la cui funzione di comunicazione avvicina l'Unione al pubblico europeo.

La dimensione politica del Parlamento è rafforzata dal ruolo dei gruppi politici che tendono a trasformarsi in nuclei parlamentari dei partiti politici europei²⁴. Non sono ancora paragonabili ai partiti politici delle federazioni svizzera ed americana, ma sono simili nella misura in cui questi ultimi esistono principalmente nei Cantoni o negli stati federati. Sul piano federale, i partiti hanno un debole grado di coesione in Svizzera, mentre negli Stati Uniti si mobilitano al momento delle elezioni presidenziali e legislative. La partecipazione alle elezioni europee è paragonabile al sistema svizzero e americano dal momento che, come in Svizzera, non esiste al momento un legame diretto fra i risultati delle elezioni europee e la composizione della Commissione. L'importanza dei partiti politici è formalmente riconosciuta dai trattati di Amsterdam e di Nizza. Essi sono importanti a livello europeo in quanto fattore d'integrazione di formazione di una coscienza europea e come espressione della volontà politica dei cittadini. Il Consiglio è chiamato a ufficializzare l'esistenza dei partiti politici a livello europeo fissando il loro statuto e le regole relative al loro finanziamento²⁵. Tale segno d'incoraggiamento indirizzato ai partiti politici dovrebbe stimolarli a strutturarsi meglio partendo dai gruppi politici parlamentari, al fine di assumere progressivamente la loro funzione di articolazione e di aggregazione a livello europeo. Lo sviluppo ed il consolidamento delle federazioni dei partiti contribuirebbero a loro volta a riequilibrare l'influenza dei gruppi d'interesse ed a formare progressivamente una coscienza politica europea.

Se per tappe successive la codecisione e la maggioranza qualificata hanno guadagnato terreno nella Comunità europea, sussistono importanti casi in cui si applica l'unanimità. Soltanto l'abolizione dell'unanimità in tali casi permetterà d'evitare lentezze, paralisi e compromessi. Dall'inizio del processo d'integrazione è il Parlamento europeo, insieme al Consiglio europeo, che ha conosciuto lo sviluppo maggiore. Da istituzione consultiva, il Parlamento europeo si è trasformato in seconda Camera di rappresentanza dei popoli europei. I trattati successivi

²⁴Una forma di nascita dei partiti politici proposta da Maurice Duverger (*Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951; trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961).

²⁵Articolo 191 TCE.

all'Atto unico europeo, dal Trattato di Maastricht a quello di Amsterdam, hanno gradualmente rafforzato i poteri del Parlamento europeo e attribuito funzioni di orientamento e di stimolo al Consiglio europeo.

2.6. *Il ruolo crescente del Consiglio europeo*

Nella misura in cui l'integrazione europea diviene sempre più politica, e tocca la politica economica o la politica monetaria, gli affari esteri e la sicurezza o la difesa, cioè il cuore della sovranità, il Consiglio europeo è chiamato ad esercitare le sue responsabilità al più alto livello. Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti politici generali dell'Unione. È costituito dai capi di stato e di governo con la piena partecipazione del presidente della Commissione. Il Consiglio europeo assume un ruolo di primo piano nell'orientamento dell'Unione, nella promozione del suo sviluppo e nell'adozione di soluzioni globali.

In quanto tale, esso costituisce la più alta autorità dell'Unione europea. Non stupisce che, in situazioni che richiedono spesso un arbitrato politico al livello più elevato, il Consiglio dei ministri cerchi l'avallo del Consiglio europeo tanto più che l'evoluzione dell'Unione la conduce verso una maggiore politicizzazione ed esige che vengano prese delle decisioni fondamentali sul suo futuro. In questi campi particolarmente sensibili, soltanto il Consiglio europeo ha l'autorità per imporre un orientamento al Consiglio e soprattutto al Consiglio Ecofin come previsto dal Trattato di Maastricht. Esso è quindi in grado di assumere pienamente le responsabilità di un "governo economico" così come di assicurare sia il coordinamento delle politiche settoriali e la coerenza dell'azione d'insieme dell'Unione. Bisogna arrendersi all'evidenza: il Consiglio europeo dispone dell'autorità necessaria ma non ha né la disponibilità, né la struttura, né le infrastrutture per assicurare certe funzioni. Infatti, il Consiglio europeo si riunisce in media da 3 a 4 volte all'anno, non ha strutture proprie, la sua presidenza a rotazione è di durata limitata (6 mesi) e non favorisce né la continuità né la coerenza delle politiche dell'Unione (anche la presidenza del Consiglio federale svizzero esercitata a turno da un membro del governo collegiale che si

riunisce ogni settimana è giudicata insufficiente)²⁶. A questo stadio, solo la Commissione ha la capacità di preparare in collaborazione con il Consiglio le varie opzioni da sottoporre al Consiglio europeo, di articolare e strutturare programmi generali, di fornire una base solida alle sue iniziative, di inquadrarle, di preparare documenti di base e di verificare il rispetto degli orientamenti delineati.

2.7. *Il ruolo federatore della Corte di giustizia*

Esercitando il controllo giurisdizionale sugli atti della Commissione e del Consiglio, la Corte di giustizia contribuisce alla coerenza dell'ordine giuridico autonomo dell'Unione europea. Essa sviluppa progressivamente il diritto comunitario sia con un'ampia interpretazione delle norme fondamentali del Trattato che con la creazione di un nuovo ordine giuridico²⁷.

Per colmare il vuoto giuridico, in certi casi la Corte è stata obbligata a ricorrere al metodo teleologico. A più di un titolo, essa agisce come "un legislatore d'appello come voluto dagli autori dei trattati"²⁸.

Le decisioni della Corte di giustizia hanno in qualche modo "costituzionalizzato il Trattato di Roma" secondo le proposte del giudice Mancini, facendo del diritto – come nelle federazioni – *il motore di una integrazione comunitaria o federale*²⁹. In effetti, la Corte di giustizia ha contribuito con la sua giurisprudenza alla formazione di un ordine giuridico comunitario autonomo (sentenza Costa 1964) che risulta dal diritto originario o dal diritto derivato e si fonda su tre principi: efficacia immediata delle decisioni direttamente applicabili negli stati membri (l'esecuzione spetta agli stati federati); primato sul diritto nazionale (il diritto federale domina sul diritto degli stati federati); interpretazione su richiesta del giudice nazionale (o cantonale). Tali sono i principi caratteristici del diritto federale, che distinguono il diritto ed il sistema comunitario dalle organizzazioni intergovernative o confederali.

²⁶La decisione di Nizza che prevede le riunioni del Consiglio europeo a Bruxelles non sembra sufficiente ad accrescere le sue capacità.

²⁷M. Bettati, "Les 'Law-making power' de la Cour", *Pouvoirs*, 1989, pp. 59 ss.

²⁸R.-M. Chevallier, "Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services", *Droit-Economie*, 1979, p. 19, citato da Bettati.

²⁹M. Croisat et J.-L. Quermonne, *op.cit.*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 96. Corsivo mio.

Nella misura in cui si espande il campo d'azione e la portata delle politiche pubbliche dell'Unione, la Corte estende il suo controllo giurisdizionale fino al terzo pilastro. Così si consolida il ruolo federativo della Corte di giustizia ed il suo contributo alla realizzazione di un ordine giuridico comunitario o federale³⁰.

2.8. Un nucleo federatore: la BCE e l'euro

Il Trattato di Maastricht ha avviato il processo, in teoria irreversibile, della messa in comune di uno degli attributi essenziali della sovranità nazionale, la moneta unica, simbolo esclusivo del sovrano. La moneta unica, apice del regno instaurato da Luigi IX, rese un prezioso servizio all'unità della Francia³¹. Fu anche fondamentale nella formazione degli stati federali e degli stati nazione. A differenza della maggior parte delle esperienze precedenti in cui l'unità politica anticipò l'introduzione della moneta unica, l'unione monetaria europea è stata creata senza un'unione politica. Si tratta di un processo federativo all'inverso (H. Brugmans). L'unione economica e monetaria s'inscrive invece nel prolungamento logico del mercato unico. L'insieme di obiettivi e di criteri, di regole e di innovazioni istituzionali attestano in modo concreto la vocazione federale dell'Unione europea. Tuttavia, questo sottosistema di tipo federale non fa che accentuare la disparità con la PESC e la PESD. L'unione monetaria costituisce un esempio di "cooperazione rafforzata."

La creazione del sistema europeo di banche centrali (SEBC), della Banca centrale europea (BCE) e della moneta unica apre una nuova tappa dell'integrazione europea con la messa in comune delle sovranità monetarie dei dodici stati membri che formano anche una sorta di "avanguardia" che dovrebbe nel tempo coinvolgere anche gli altri tre stati membri.

Gli insegnamenti dell'euro e della sua realizzazione, nonostante numerosi ostacoli, indicano il ritorno della dinamica comunitaria che si basa sulla comune volontà politica di perseguire obiettivi comuni. Il

³⁰La Corte di Giustizia è uscita rafforzata dalla Conferenza di Nizza grazie soprattutto ad una seria preparazione che ha permesso di fare adottare dal Consiglio europeo una riforma coerente.

³¹E. Le Roy Ladurie citando Jacques Le Goff in "Da una Repubblica, l'altra", n. inverno 1997 della *Géopolitique* consacrato a "La République", p.21.

ruolo federativo del Consiglio europeo sostenuto dalla Commissione e la loro leadership politica forniscono l'impulso per il coordinamento delle politiche economiche e del lavoro e di conseguenza rendono ancor più evidente la necessità di una sorta di governo europeo. La moneta unica e la politica monetaria dell'Unione segnalano una nuova dimensione delle relazioni esterne dell'Unione. Il suo impatto sul mercato mondiale aumenterà proporzionalmente al peso commerciale, politico ed economico dell'Unione e delle sue attività esterne in materia di servizi bancari e finanziari. È troppo presto per valutare l'impatto dell'euro sugli operatori economici e sull'insieme dei cittadini. Quel che è certo è che tramite l'euro l'Europa pervaderà la vita quotidiana e la coscienza dei cittadini europei, contribuendo ad affermare un'identità europea.

Tuttavia, pur avendo per obiettivo principale il mantenimento della stabilità dei prezzi, il SEBC fornisce il suo sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione ed alla realizzazione dei suoi obiettivi. A differenza delle banche centrali, però, il SEBC e la BCE fanno parte di un sistema politico parziale e incompiuto, caratterizzato dallo squilibrio persistente fra l'integrazione economica e l'integrazione politica.

Pur non essendo inserita in un sistema politico vero e proprio e anche beneficiando dell'indipendenza e della personalità giuridica, la BCE è tuttavia incorporata nella rete istituzionale comunitaria. Al suo contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione corrisponde la responsabilità di pubblicare rapporti trimestrali e di trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione, così come al Consiglio europeo, un rapporto annuale sulle attività del SEBC e sulla politica monetaria. Il Parlamento europeo può tenere un dibattito generale su questo rapporto e può richiedere che il presidente e gli altri membri del direttorio siano ascoltati dalle commissioni competenti. Tale preoccupazione di equilibrio e di partecipazione è una delle caratteristiche essenziali di questo sotto-sistema federale.

Secondo la logica comunitaria, la missione della BCE rientra nei grandi orientamenti delle politiche economiche degli stati membri e della Comunità in conformità con la conclusione del Consiglio europeo e la raccomandazione del Consiglio che fissa, a maggioranza qualificata, questi grandi orientamenti. A sua volta, l'attuazione della politica monetaria rende più pressante il bisogno di uno stretto coordinamento delle politiche economiche, compito che spetta al Consiglio. La que-

stione del coordinamento delle politiche economiche in funzione degli obiettivi generali solleva il problema del ruolo del Consiglio dell'euro – Consiglio composto dai partecipanti alla moneta unica da cui sono assenti attualmente tre stati membri compreso il Regno Unito. La politica economica sarà dunque definita dai Dodici pur producendo effetti sugli stati membri che sono fuori dalla zona dell'euro? Al momento, la frattura non è grave anche per le difficoltà del Consiglio Ecofin dei dodici nel coordinare efficacemente le politiche economiche. Da qui la proposta di affidare tale ruolo al Consiglio europeo le cui conclusioni dovrebbero servire da base per gli orientamenti generali del Consiglio. Pur ammettendo che l'approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento europeo degli orientamenti generali e degli obiettivi di coordinamento delle politiche economiche non può che contribuire a rafforzarne la legittimità, molti richiedono insistentemente un "governo economico", o un "governo europeo". Parallelamente, la realizzazione di una politica estera, di sicurezza e di difesa renderà ancor più urgente un governo europeo³².

Nella ripartizione attuale delle funzioni, il Consiglio partecipa alla politica monetaria nella misura in cui, su proposta della Commissione ed in seguito alla consultazione della BCE, decide a maggioranza qualificata sulla posizione che occupa la Comunità a livello internazionale. La BCE è rappresentata dal suo presidente o da un membro che il Consiglio designa per questa funzione. In base all'accordo con la BCE, le banche centrali continuano a poter partecipare alle istituzioni monetarie internazionali. Il Consiglio ha in più un ruolo importante che concerne gli accordi che vertono su un sistema di tassi di cambio, definisce la base delle riserve obbligatorie ed i rapporti massimali autorizzati tra tali riserve e la loro base, così come le sanzioni appropriate in caso di mancato rispetto; esso fissa con il consiglio dei governatori i limiti e le condizioni dell'aumento del capitale e delle riserve supplementari che la BCE può richiedere. Nell'esercizio di tali funzioni, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, sia su proposta della Commissione e in seguito alla consultazione del Parlamento europeo e della BCE, sia su

³² Le grandi banche svizzere vedono nell'assenza di un sistema politico il rischio di perdita di credibilità dell'euro. "Perché l'euro possa vincere la sfiducia degli investitori e della popolazione, bisogna che i meccanismi decisionali della Comunità funzionino senza incepparsi". Ma anche che gli obiettivi noti di politica economica e monetaria siano chiaramente definiti e le riforme economiche perseguite.

raccomandazione della BCE e dopo consultazione del Parlamento europeo e della Commissione. Inoltre, la modifica di numerosi articoli degli statuti del SEBC può essere effettuata dal Consiglio, deliberando sia a maggioranza qualificata su raccomandazione della BCE, principale responsabile della politica monetaria, e dopo consultazione della Commissione, sia all'unanimità su proposta della Commissione e dopo consultazione della BCE. Anche l'unanimità mira a mantenere l'indipendenza della BCE nello stesso modo in cui protegge la proposta della Commissione. Ad ogni modo, e nei due casi, *il parere conforme* del Parlamento europeo è necessario. È un esempio eccellente di una struttura e di un metodo federale che assicurano l'esercizio in comune di una parte di sovranità. Affinché tale parte di sovranità condivisa possa essere efficacemente applicata, essa deve essere completata da una politica economica coerente all'interno e da una politica monetaria comune all'esterno. La necessità spesso evocata di un "governo economico" e di un sistema politico coerente risponde ad un'esigenza funzionale e ricalca gli esempi derivanti dai sistemi federativi.

3. Le relazioni esterne, la PESC e l'abbozzo di una forza europea d'intervento

Malgrado i progressi realizzati, la dimensione esterna dell'Unione europea manca, rispetto all'esperienza delle federazioni, di coordinamento e coerenza. Sulla scena mondiale e anche all'interno dell'Europa, l'Unione ha una pluralità di volti: mentre afferma la sua identità nel settore del commercio internazionale, delle relazioni economiche e monetarie, essa cerca non senza difficoltà di mettere insieme dei frammenti eterogenei e sparsi di un'azione comune in materia di politica estera e di sicurezza. La difficoltà è tanto maggiore poiché si tratta di alcuni fra i poteri considerati come sovrani per eccellenza. Inoltre una parte delle responsabilità nel settore della difesa è stata attribuita alla NATO ed agli Stati Uniti. Attualmente, i diversi ambiti delle relazioni esterne sono non solo frammentati ma per di più gestiti con metodi diversi. Nelle relazioni economiche, la Comunità ricorre principalmente al metodo comunitario mentre i nuovi settori della politica estera e di sicurezza dell'Unione rientrano nel metodo intergovernativo. È necessario capire se la separazione tra due dimensioni complementari possa

essere mantenuta a lungo. È evidente, come mostrano le esperienze delle federazioni, che questa divisione non può che essere transitoria: essa può sia portare alla formazione di una politica estera coerente in una federazione europea sia contribuire a mantenere politiche differenziate che possono provocare paralisi e conflitti e che possono condurre fino alla crisi della comunità federativa ancora in formazione.

Fino ad un'epoca recente, la dimensione esterna della Comunità è stata la continuazione della sua integrazione economica. Conseguenza logica dell'unione doganale, la politica commerciale comune ha fatto le sue prime esperienze significative al GATT all'epoca del Kennedy Round. Parlando ad una sola voce attraverso la Commissione, la Comunità ha cominciato a prendere coscienza della sua potenza commerciale e si è affermata quindi come principale interlocutore degli Stati Uniti e del Giappone al GATT e nell'OMC. A questa dimensione di politica commerciale si sono aggiunte altre componenti di politica estera quali l'aiuto allo sviluppo (ACP e FED), gli accordi europei di preadesione e diversi accordi di associazione, di commercio e di cooperazione. Inoltre, la Comunità ed i suoi stati membri tendono a coordinare i loro interventi nel sistema Onu così come nella Banca mondiale e nel FMI. Presente in numerose organizzazioni internazionali e regionali, essa prende parte alle riunioni del G8 alle quali sono presenti i suoi 4 grandi paesi membri ed il presidente della Commissione. Questi sono altrettanti elementi costitutivi dell'identità economica dell'Unione europea. Elevata al rango di grande potenza economica, l'Unione europea non ha potuto sottrarsi alla sua responsabilità politica nel mondo.

L'Atto unico è stato precursore nell'obiettivo di incorporare in un solo trattato sia il pilastro comunitario che la cooperazione politica malgrado il divario che separa queste due dimensioni. I progressi compiuti dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam non aspiravano a prevenire le tensioni e i conflitti che hanno seguito la caduta del comunismo, ma costituiscono piuttosto sforzi spesso tardivi per affrontare appunto queste nuove sfide. In effetti, i passi in avanti realizzati progressivamente sono regolarmente in ritardo di una crisi: il Trattato di Maastricht non entra in vigore che ben dopo l'esplosione violenta della Jugoslavia ed allo stesso modo il Trattato di Amsterdam non diviene effettivo che in piena crisi del Kosovo.

Sotto la pressione delle crisi esterne, l'Unione europea è chiamata a ristabilire il parallelismo tra integrazione economica e integrazione po-

litica, il cui squilibrio minaccia il proseguimento del processo d'integrazione. In effetti, l'incoerenza della politica estera, le tensioni e l'insicurezza che questa può generare non mancano di ripercuotersi sull'Unione economica e monetaria così come sulla coesione e la solidarietà comunitaria. Da qui la necessità di una coesione politica globale dell'Unione nei settori di vitale interesse per arginare le politiche settoriali, le differenze di visioni e di poteri così come la disparità dei processi decisionali.

3.1. *Le lezioni dei conflitti*

Le lacune del sistema e le sue insufficienze sono emerse in maniera evidente all'epoca della guerra del Golfo e dei conflitti jugoslavi. Quali sono i principali insegnamenti che possiamo trarre e in quale misura il Trattato di Amsterdam è riuscito ad ovviare alle debolezze del sistema comunitario? La guerra del Golfo ha mostrato i limiti dell'azione della Comunità europea di fronte ad una crisi grave nel Vicino Oriente. Certamente è eccessivo parlare di una sconfitta dell'Europa, poiché la Comunità non dispone dei mezzi per affrontare una tale crisi, tanto che la sicurezza internazionale e l'impegno militare rimangono di competenza degli stati membri. Inoltre, è emerso chiaramente che la cooperazione politica non è riuscita a produrre azioni coordinate e a smussare le divergenze tra Inghilterra e Francia nel Consiglio di Sicurezza. Invece, può essere valutata positivamente la decisione del Consiglio che proibiva il commercio con l'Iraq ed il Kuwait affidandone la sorveglianza alla Commissione attraverso la supervisione delle politiche nazionali ed il coordinamento delle questioni energetiche, finanziarie ed economiche. È probabile che questa prima esperienza abbia indotto i governi a interrogarsi sull'efficacia della cooperazione politica e che le misure prese sul campo per proteggere i cittadini europei abbiano ispirato le disposizioni in materia del Trattato di Maastricht.

Dall'inizio della guerra in Jugoslavia, le divergenze soprattutto tra la Francia e la Germania a proposito del riconoscimento della Slovenia e della Croazia si sono manifestate vigorosamente riproducendo gli archetipi geopolitici che credevamo dimenticati per sempre. Contro le posizioni della Francia e dell'Inghilterra così come degli Stati Uniti e del Segretario generale dell'ONU, la Germania si è pronunciata per il

riconoscimento alla fine del novembre 1991. Questa divergenza profonda in seno al tandem franco-tedesco è stata più grave delle differenze di opinione che si sono manifestate a Nizza. Nondimeno, la frattura attuale rischia di avere effetti durevoli sulla coesione della coppia franco-tedesca e sull'avvenire dell'Unione.

Disarmata dinanzi al conflitto regionale, divisa dalle diverse posizioni degli stati membri ed incapace di intraprendere un'azione coerente, la Comunità ha scelto di non schierarsi direttamente, di organizzare all'inizio del settembre 1991 una Conferenza sulla pace in Jugoslavia e di creare una commissione di arbitraggio. Dinanzi all'*escalation* di violenza (Vukovar), il Consiglio dei ministri degli affari esteri ha adottato delle sanzioni contro la Serbia ed ha previsto l'invio di una forza d'interposizione. La riunione dell'UEO si è conclusa con la decisione di non impiegare, a causa dell'opposizione inglese, i Caschi Blu europei. Quanto al piano elaborato per la Conferenza sulla pace, esso è giunto in ritardo rispetto agli avvenimenti. Le divergenze, la mancanza di previsione e i ritardi sono le costanti che testimoniano, in questo periodo, le lacune della Comunità europea.

La questione del riconoscimento dà luogo ad un conflitto all'interno del Consiglio dei ministri degli affari esteri ma non impedisce alla Germania di imporre il riconoscimento contro la volontà della maggioranza dei ministri. Il 15 gennaio 1992, tutti i ministri si allineano sulla posizione della Germania. Questo episodio sottolinea la mancanza di coesione esterna della Comunità nel momento stesso in cui il Trattato di Maastricht viene firmato. Ciò mette a nudo la fragilità della costruzione europea dovuta all'inefficacia della cooperazione politica, segnando al tempo stesso una svolta nell'affermazione del ruolo della Germania.

D'altra parte, la crisi ha messo in luce le lacune dell'Unione. La presidenza di turno si è rivelata inefficace di fronte ad una crisi così grave. Inoltre, la coincidenza delle presidenze dei piccoli e medi stati membri non ha facilitato la gestione della crisi. La presidenza è stata poi esposta a un forte sovraccarico dovuto a grandi responsabilità: la guerra del Golfo, i negoziati sul Trattato di Maastricht, le negoziazioni al GATT, l'allargamento e soprattutto la crisi jugoslava. Tale constatazione sulle carenze pone la questione dell'esercizio della funzione di politica estera dell'Unione secondo il metodo intergovernativo. La ricerca dell'unanimità avviene sulla base delle posizioni individuali più o meno lontane,

se non opposte, sotto la minaccia dei veti, sotto le pressioni nazionali (interessi e visioni, opinione pubblica, media), in assenza di una preparazione in comune e di una proposta di politica comune. A dispetto di tale handicap, si constata che, se la Comunità, e poi l'Unione, non hanno gestito con efficacia la crisi jugoslava, esse sono almeno riuscite, malgrado le differenze talvolta radicali, a preservare l'essenziale ed a mantenere una certa solidarietà. Gli stati membri hanno accordato la priorità al mantenimento della Comunità, alla sua unità, al GATT ed al suo sviluppo a detrimento di una politica comune nei conflitti nell'Europa del Sud-Est.

Il caso della Bosnia ha mostrato che nelle fasi di ristabilimento della pace attraverso il ricorso alla forza armata, gli stati e soprattutto i grandi stati hanno un ruolo di primo piano. Le decisioni sono state negoziate all'interno del gruppo di contatto (Stati Uniti, Germania, Francia, Regno Unito e Russia e Italia in seguito) e prese attraverso una procedura extracomunitaria prima di essere trasferite all'Unione europea e sostenute dalla NATO. Tuttavia, il ruolo dell'Unione ridiviene essenziale quando, ristabilita la pace si pone la questione della ricostruzione e dello sviluppo³³.

La guerra contro la Jugoslavia ha messo in evidenza l'importanza della NATO ed ha rivelato la dipendenza sul piano militare degli stati europei dagli Stati Uniti, il loro ritardo in materia tecnologica e logistica così come la loro mancanza di autonomia decisionale.

Il Trattato di Amsterdam ha contribuito a consolidare la PESC: esso ha rafforzato la responsabilità del Consiglio europeo e precisato il ruolo del Consiglio e della Commissione, che ne è uscita rafforzata. Ha inoltre previsto l'astensione costruttiva e consolidato l'applicazione della maggioranza qualificata alle azioni e posizioni ed ha infine creato un'unità di previsione. Fissando gli obiettivi di politica estera, il nuovo Trattato ha cercato di dare più coerenza all'azione globale dell'Unione in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Anche il Consiglio e la Commissione hanno ormai la responsabilità di assicurare questa coerenza nel quadro degli orientamenti e delle strategie comuni definite dal Consiglio europeo.

³³ Tra gli esempi di debolezze generate dallo sdoppiamento dell'azione politico-militare e dell'azione economica, si può citare il caso dell'aeroporto di Sarajevo, la cui ricostruzione è stata finanziata dall'Ue, ma è stato inaugurato dalla signora Albright.

D'altra parte, l'esperienza della guerra contro la Jugoslavia ha condotto l'Unione europea a sviluppare un nuovo ambito intergovernativo in materia militare. Lo scopo è dotare l'Unione di una più ampia autonomia decisionale in seno alla NATO e permetterle di intraprendere missioni umanitarie, di mantenimento o ristabilimento della pace dette "missioni di Petersberg". Per questo sono stati istituiti tre organi: un comitato politico e di sicurezza³⁴, un comitato militare e un embrione di stato maggiore militare. È prevista una forza di reazione rapida che detiene la capacità di dispiegare 60.000 uomini sul campo. Inoltre, un corpo europeo di polizia di 5.000 agenti di cui almeno 1.000 capaci d'intervenire rapidamente. La missione di polizia si inserisce nell'ambito civile della gestione delle crisi. In esso sono compresi una vasta gamma di interventi per prevenire l'insorgere e l'intensificarsi dei conflitti, consolidare la pace e la stabilità nei periodi di transizione ed assicurare una complementarità con gli aspetti militari della gestione delle crisi in modo da coprire tutte le tipologie delle missioni di Petersberg³⁵.

Questo sviluppo dei campi d'azione dell'Unione si situa al crocevia fra l'intergovernativo ed il comunitario, accrescendo le difficoltà di delimitazione delle competenze e di coordinamento tra il Segretario generale del Consiglio e la Commissione. Quest'ambiguità si traduce nella dicotomia istituzionale che caratterizza le relazioni esterne dell'Unione. Dicotomia simboleggiata dall'esistenza di una struttura bicefala: il Segretario generale del Consiglio che incarna insieme la funzione di Alto Rappresentante e di Segretario Generale dell'UEO, che è stata incorporata nel sistema dell'Unione, e dall'altra parte il commissario europeo incaricato delle relazioni esterne. Il primo è sostenuto dal Consiglio e dal suo presidente e l'altro fa riferimento alla Commissione. Rimane la questione di come assicurare una coerenza effettiva a tutte le attività dell'Unione in questi campi inseparabili ma diversi rispetto ai processi decisionali e lontani dal punto di vista delle strutture e delle capacità. L'insieme di queste attività rientra pertanto nella politica estera e nel concetto di sicurezza in senso generale. Si può continuare a perseguire lo sviluppo della PESC (in associazione con la Commissione) e della cooperazione militare secondo il metodo intergovernativo mentre una

³⁴Sicurezza e difesa, articolo 25 TUE.

³⁵Gli aspetti civili si riferiscono al rafforzamento dello stato di diritto (sistema giudiziario e penitenziario) dell'amministrazione civile e della protezione civile.

parte consistente delle relazioni esterne e della politica di allargamento sono gestite dalla Commissione.

È evidente che tali progressi appaiono insufficienti e non forniscono che delle risposte parziali come emerge dalla gestione della guerra in Jugoslavia o dalla gestione della pace in Bosnia ed in Kosovo. Inoltre i processi d'integrazione e di cooperazione incrementano la contraddittorietà dell'Unione. Si costruiscono dei sottosistemi in contrasto con l'approccio federale che si sviluppa in seno al pilastro comunitario mentre, per essere efficace, la politica estera richiederebbe un *polo forte* capace di orientare e rendere coerenti le diverse componenti. Questo per il momento non sembra essere il caso dell'Unione europea. Poiché il metodo intergovernativo ha mostrato i suoi limiti e le sue insufficienze, sono state avanzate diverse proposte per la creazione nella futura federazione europea di un nucleo dinamico o federativo.

3.2. Il processo di comunitarizzazione

In che misura la cooperazione intergovernativa del secondo e terzo pilastro e gli aspetti militari costituiscono una forma transitoria verso una federazione originaria o tendono, al contrario, verso una diluizione dell'integrazione europea sotto l'influenza di alcuni dei suoi membri attuali o futuri? Con questa scelta l'Unione europea ed i suoi membri dovranno confrontarsi nel prossimo futuro. A giudicare dalle trasformazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam, la tendenza sarebbe in favore dell'evoluzione della cooperazione verso il metodo comunitario per quanto riguarda il terzo pilastro. La comunitarizzazione di tale settore comprende sia la questione delle frontiere interne ed esterne, le politiche dei permessi di soggiorno, di asilo e d'immigrazione³⁶, sia la cooperazione giudiziaria in materia civile. In diversi campi, la cooperazione intergovernativa all'interno dei Consigli specializzati e dei Comitati di alti funzionari ha condotto all'impasse accentuando al tempo stesso la frammentazione e l'incoerenza dovuta principalmente all'assenza di proposte da parte della Commissione³⁷. Il risultato è stato

³⁶ A titolo d'esempio il 76% delle persone interrogate ritiene che il problema sia prioritario e che l'Unione europea dovrebbe occuparsene in modo più attivo (Eurobarometro, p.54 e t.3.11). Il 59% preferisce affidare certe politiche all'Unione contro il 34% al governo nazionale (p.59).

³⁷ Discorso del 3 ottobre 2000 del Presidente Romano Prodi dinanzi al Parlamento europeo

un frequente ricorso all'uso delle direttive o dei regolamenti al posto di convenzioni, il controllo giudiziario da parte della Corte di giustizia, l'introduzione del diritto d'iniziativa della Commissione che entrerà in funzione dopo un periodo di cinque anni sostituendo il diritto di iniziativa degli Stati membri o della Commissione.

3.3. *L'Unione al bivio*

Appare chiaro che l'Unione europea si avvicina al momento in cui, dopo un periodo di coesistenza, dovrà scegliere tra l'approccio intergovernativo e quello federale. I nuovi sottosistemi intergovernativi adotteranno a loro volta un approccio federale. Una terza opzione sembra profilarsi con un gruppo di stati membri decisi ad impegnarsi sulla via federale nella prospettiva di coinvolgere anche gli altri stati membri. Quest'ultima ipotesi è abbastanza probabile.

Nel frattempo, il metodo intergovernativo nei settori sensibili ha il vantaggio di avviare un processo che a breve può condurre a strutture integrate. Incentivando il dibattito, può contribuire a creare una maggiore fiducia reciproca nonché l'abitudine a collaborare. Tuttavia, alla lunga gli inconvenienti prevalgono sui vantaggi iniziali: il ruolo marginale attribuito alla Commissione priva la PESC di una visione globale dell'interesse europeo ed aumenta l'incoerenza e la mancanza di coordinamento in seno al sistema; in assenza di una proposta comune, i piccoli e medi stati sono esposti all'influenza predominante dei grandi stati membri; il negoziato, partendo da posizioni differenti, è un esercizio più difficile il cui risultato è spesso compromesso sulla base del minimo denominatore comune; questa nuova struttura istituzionale tende ad affermarsi tutte le volte che non sia in contrasto con il sistema comunitario; rafforza i poteri dei governi, almeno in apparenza, poiché diminuisce l'efficacia ed il potenziale dell'insieme. Ad ogni modo, l'aumento del peso del metodo intergovernativo in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa diminuisce le possibilità di democratizzare l'Unione creando nuovi spazi al riparo dai controlli democratici sia nazionali che europei³⁸.

³⁸ Questa tendenza sembra confermata dall'adozione da parte dell'Alto Rappresentante di un codice sulla confidenzialità dei documenti in antitesi con il codice del 1993 e l'articolo 255

Così ad esempio, mentre la Commissione è tenuta al di fuori delle decisioni nelle questioni militari, le decisioni sono sottratte al controllo dei Parlamenti nazionali con la conseguenza che si accresce il potere discrezionale degli esecutivi nazionali³⁹. Nel campo della PESC, le condizioni sono variabili in funzione del ruolo attribuito alla Commissione ed al Parlamento europeo. Nella maggior parte dei casi, la Commissione, non essendo che associata al processo di decisione e di esecuzione, non può tuttavia essere considerata responsabile dinanzi al Parlamento europeo, che a sua volta ha di solito solo una funzione consultiva. Quando invece all'origine di una decisione c'è una proposta, o anche una raccomandazione della Commissione, maggiore è anche il controllo democratico.

L'evoluzione nel campo degli affari esteri e della sicurezza si inquadra in un processo dialettico e ciclico con l'esplosione della violenza in Jugoslavia (domande e sfide) e le risposte tardive basate su azioni di ristabilimento e mantenimento della pace ed interventi in campo umanitario. Parallelamente, le riforme dell'Unione tendono a rafforzare la politica estera e di sicurezza comune e ad adattarla a condizioni mutevoli. Nella misura in cui l'embrione della difesa destinata alle missioni di Petersberg potrà formare in futuro il nucleo di un esercito europeo, le strutture di decisione e di comando dovranno essere riadattate e debitamente subordinate al potere civile. Ad ogni modo, le forze armate sembrano piuttosto destinate ad un ruolo di sostegno o di polizia. Esse non costituiscono un metodo d'azione privilegiato dell'Unione ma piuttosto uno strumento ausiliario da utilizzare in ultima istanza. Intanto la questione della produzione e della vendita degli armamenti è già all'ordine del giorno, come dimostrato dalla produzione comune di aerei, missili e altri equipaggiamenti.

Valutando l'insieme delle capacità e delle attività dell'Unione europea, non possiamo non constatare che la forza dell'Unione risiede soprattutto nel suo potenziale economico e nel suo modello politico e so-

TCE che ha aperto l'accesso ai cittadini contrariamente al principio di trasparenza contenuto nel trattato di Amsterdam. Tuttavia, anche a livello nazionale, i documenti relativi alla sicurezza ed alla difesa non sono di pubblico dominio benché spesso esposti a fughe o a controversie a posteriori.

³⁹ Il caso dell'intervento in Jugoslavia merita una riflessione: in che misura le procedure democratiche sono state rispettate? I parlamenti hanno avuto la possibilità di esprimersi sulla questione di tale intervento preparato già molto tempo prima? L'esclusione dei parlamenti non può essere giustificata da un attacco a sorpresa contro i paesi della NATO.

ziale come nelle sue future forze armate. È attraverso il suo peso economico e democratico che l'Unione esercita una forza d'attrazione sui paesi europei. È così che essa contribuisce più efficacemente alla creazione di uno spazio di sicurezza e di sviluppo durevole. Tale strategia, di cui l'allargamento è uno dei principali pilastri, corrisponde alla trasformazione del potere politico, che conta meno sull'utilizzo della forza legittima che sulla sua capacità di promozione, di incitamento, di orientamento generale e normativo in un ambiente favorevole alla creatività, alle iniziative ed allo sviluppo individuale. Nel rispetto delle diversità, l'Unione è chiamata ad assumere il ruolo di polo di attrazione, sollecitazione e sviluppo. La sua azione si fonda sulla libera associazione e sulla partecipazione degli stati, delle regioni, dei gruppi e dei cittadini. È la migliore garanzia di una pace durevole.

3. *Una carta dell'Unione europea aperta sul futuro*

Nello studio di una trentina di casi d'integrazione e disintegrazione, Karl W. Deutsch conclude che ogni volta che un processo di unificazione di stati ha condotto ad un'unione durevole sull'esempio degli Stati Uniti o della Svizzera, quest'unione è stata costruita intorno ad un nucleo federativo dinamico⁴⁰. La distinzione tra un'Europa della geografia, un'Europa delle libertà simboleggiata dal Consiglio d'Europa ed una Europa della volontà incarnata dalla Comunità europea, illustra perfettamente la situazione del dopoguerra⁴¹. Ancora oggi, l'Unione europea costituisce il fulcro dinamico, l'Europa, appunto, della volontà. A sua volta l'Unione è animata da un nucleo federale che poggia sul tandem franco-tedesco, sull'area dell'euro e sull'embrione di una politica estera e di sicurezza.

La necessità di rafforzare il nucleo dinamico all'interno dell'Unione europea è stata chiaramente espressa nelle "Riflessioni sulla politica europea" del gruppo parlamentare CDU/CSU nel 1994⁴². Dinanzi al rischio di erosione della coesione in seno all'Unione europea, di fronte all'aumento delle diversità, o delle divergenze in seguito all'allargamento, così come al risorgere dei nazionalismi e al riemergere di identità regionali, gli autori di questo documento propongono: lo sviluppo istituzionale dell'Unione, l'attuazione del principio di sussidiarietà (senza dimenticare il trasferimento di competenze a livello nazionale) e

⁴⁰ K.W. Deutsch *et al.*, *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

⁴¹ Questa formula è dovuta a George Bideau.

⁴² CDU/CSU - Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1 settembre 1994. Gli autori di tale proposta sono Karl Lamers e Wolfgang Schäuble.

la creazione di un governo europeo; il rafforzamento di un “nocciolo duro” dell’Unione (ma si preferisce una terminologia meno restrittiva: nucleo dinamico o nucleo federativo) e l’intensificazione qualitativa delle relazioni franco-tedesche; il rafforzamento della politica estera e di sicurezza dell’Unione; l’allargamento dell’Unione all’Europa centrale ed orientale. L’approfondimento è visto come la condizione stessa dell’allargamento tanto più che, senza consolidamento interno, l’Unione non sarebbe in grado di fronteggiare l’enormità delle sue funzioni. Si sottolinea il rischio d’instabilità che potrebbe risultare dalla trasformazione dell’Unione in una sorta di network di stati o in una zona di libero scambio con alcune modifiche. Ispirandosi al modello della costruzione di uno stato federale o del principio di sussidiarietà (applicabile a diversi livelli di autorità pubblica ma anche tra gli attori pubblici o privati), l’obiettivo è di accrescere le capacità d’azione dell’Unione e di dare una forma ai suoi fondamenti democratici e federali. A tal fine, uno strumento quasi costituzionale consentirebbe di delimitare chiaramente le competenze dell’Unione, degli stati membri e quelle delle regioni.

Anche James M. Buchanan, Premio Nobel per l’economia, si è schierato a favore della tesi “dell’opportunità costituzionale” per l’Europa⁴³. Evocando le lezioni dell’esperienza degli Stati Uniti d’America, afferma che l’idea del federalismo, della diversità tra le varie comunità, della divisione della sovranità così come della ripartizione effettiva delle autorità politiche e della delimitazione dei loro poteri, può aprire nuove prospettive all’Europa se tradotta in una forma di garanzie costituzionali.

Costituzione secondo gli uni o Carta secondo gli altri, non è questa la questione essenziale. Quanto più le posizioni si avvicinano, tanto più si sente l’esigenza di uno strumento che secondo Tony Blair “dovrebbe essere una sorta di carta di competenze precisando ciò che è fatto a livello europeo e ciò che è invece fatto a livello degli stati⁴⁴. La Carta dell’Europa unita e forte che, secondo il parere del primo ministro britannico, dovrebbe essere “una superpotenza ma non un superstato”, assumerà forme differenti in quella che sarà la Costituzione europea co-

⁴³J. Buchanan, V. Curzon Price *et al.*, *Europe’s Constitutional Future*, London, 1990.

⁴⁴*Le Monde*, Domenica 8 e Lunedì 9 ottobre 2000: Tony Blair intervista a Varsavia, per un’Europa delle nazioni “libere, indipendenti e sovrane”. Questa Carta sarebbe un documento politico e non giuridico.

me annunciato dal presidente Johannes Rau e da Jacques Chirac, così come da Giuliano Amato e Joschka Fischer.

L’analisi che intendo svolgere è la seguente: esaminare i progetti proposti da coloro che sostengono la formazione di un nucleo federale e l’adozione di una Costituzione europea sull’esempio di Joschka Fischer e di Jacques Chirac e in seguito evidenziare le differenze principali dei vari progetti. Ci saranno anche indicazioni sul processo che dovrebbe portare ad una Carta dell’Unione o ad una Costituzione europea. Nella seconda ed ultima parte alcuni spunti di riflessione per poter giungere ad una conclusione per il futuro saranno presentati.

1. Nucleo federatore dell’Unione europea: una Costituzione federale per l’Europa

Il dibattito sulla federazione europea si è riaperto dopo il discorso pronunciato il 12 maggio 2000 da Joschka Fischer all’Università Humboldt di Berlino. Tale discorso riflette le stesse preoccupazioni espresse da Karl Lamers e Wolfgang Schäuble quando avevano proposto la costituzione di un “nocciolo duro” e di un governo europeo. È stata poi la volta dell’articolo “Una costituzione federale per l’Europa?” di Johannes Rau pubblicata da *Le Monde* del 4 novembre 1999, che illustrava gli obiettivi politici e le strutture istituzionali per l’Europa del futuro. Se esiste un’ampia convergenza sugli obiettivi politici generali, l’Unione non dispone ancora di istituzioni che le permettano di parlare ad una sola voce e che garantiscano capacità d’azione. Ne consegue il ritorno alla questione della Federazione europea. Secondo il presidente Rau, “i cittadini europei saranno riconoscenti ai loro paesi di adottare una costituzione sintetica e comprensibile che spieghi loro gli obiettivi e la struttura di questa federazione”. Nessuno vuole uno stato federale europeo che imiti la costituzione americana, tedesca o svizzera. L’obiettivo di un sistema federale europeo è di consentire agli stati membri di ritrovare insieme la capacità d’azione che separatamente essi non sono in grado di esercitare. A tal fine, il sistema federale mira a ridistribuire e non a concentrare il potere. Alla separazione orizzontale dei poteri, il federalismo aggiunge la separazione verticale che garantisce il rispetto delle diversità nazionali e regionali. Da qui l’importanza che oltre ad una Carta europea dei diritti fondamentali ci sia anche una Co-

stituzione della federazione europea che definisca in maniera chiara la ripartizione delle competenze tra la federazione e gli stati membri. “Una lista di competenze da attribuire alla federazione europea permetterebbe dunque di fare comprendere ai cittadini, ai comuni ed alle regioni, che si sentono lontani da Bruxelles, quello di cui appunto Bruxelles non è responsabile”. La ripartizione chiara delle responsabilità a diversi livelli eviterebbe che la Commissione europea diventi il capro espiatorio. Secondo il presidente Rau “noi possediamo già gli elementi essenziali per la costruzione di una federazione europea di stati nazione. Sarebbe sufficiente completarli, assemblarli e farne un’architettura”. Tale architettura trova la propria legittimazione nella doppia rappresentanza dei cittadini in seno al Parlamento europeo e degli stati membri in una Camera degli stati formata dal Consiglio dei ministri in cui ciascuno stato disporrebbe “di una voce indipendente proporzionale alla sua grandezza ed al numero dei suoi abitanti” (sull’esempio del Senato americano e del Consiglio di stato svizzero). Le due Camere dovrebbero esercitare il potere legislativo. Occorre constatare che le riflessioni del presidente Rau si limitano ad alcuni principi ed al potere legislativo della federazione europea e non considerano i problemi di un governo europeo.

Allo stesso modo Joschka Fischer afferma che “l’allargamento renderà indispensabile una riforma fondamentale delle istituzioni europee... E ciò non significa altro che un Parlamento europeo ed un governo europeo, che esercitano effettivamente il potere legislativo ed il potere esecutivo in seno alla federazione. Tale federazione dovrà basarsi su un trattato costituzionale”⁴⁵. La nuova costruzione che egli propone implica le seguenti riforme: ovviare al deficit democratico; ridistribuzione delle competenze – tanto orizzontalmente, cioè tra le istituzioni europee, che verticalmente, ossia fra l’Europa, gli stati nazione e le regioni – riforme che non potranno essere portate a termine se non attraverso una rifondazione costituzionale dell’Europa; messa in atto di un progetto di Costituzione europea che dovrà essenzialmente prevedere i diritti fondamentali ed i diritti dell’uomo e del cittadino, formalizzare una separazione equilibrata dei poteri tra le istituzioni europee e deli-

⁴⁵“L’Europe Unie selon Joschka Fischer”, *Le Monde*, 14-15 maggio 2000. Il titolo ufficiale del discorso è “Dalla Confederazione alla federazione, riflessione sulla finalità dell’integrazione europea”.

mitare precisamente gli ambiti attribuiti all’Europa e quelli riservati agli stati nazione. Secondo Joschka Fischer, i rapporti tra la federazione e lo stato-nazione costituiranno l’asse fondamentale di tale Costituzione europea. Nel suo discorso, il ruolo dello stato-nazione è messo in rilievo a più riprese soprattutto dal punto di vista delle tradizioni culturali e democratiche che lo rendono “insostituibile nel legittimare una unione di cittadini e di stati che sia pienamente accettata dai popoli”. Da tale punto di vista, nel far riferimento ad una “Federazione di stati e di cittadini”, pur se in un’accezione più sfumata, si avvicina al concetto di una “federazione di stati nazione” caro a Jacques Delors. In realtà, come ricorda Enrique Baron, ispirandosi a Braudel, la storia europea non è fatta che di stati nazione⁴⁶. Occorre inoltre ammettere che non tutti gli stati membri dell’Unione sono stati nazione⁴⁷.

Secondo Joschka Fischer “Una ripartizione precisa delle competenze tra la Federazione e gli stati nazione nel quadro di un trattato costituzionale dovrebbe lasciare alla Federazione solo le questioni più importanti e quelle che chiedono di essere regolate a livello europeo, mentre il resto dovrebbe rimanere di competenza degli stati nazione. Il risultato sarebbe una Federazione europea più snella ed efficiente, *pienamente sovrana*, anche se composta da stati nazione.”

Cercando di esprimere il concetto di “divisione della sovranità”, Joschka Fischer traccia le linee della Federazione europea. Il Parlamento europeo dovrà rappresentare due elementi, un’Europa degli stati nazione ed un’Europa dei cittadini e comprendere “due camere di cui una composta da deputati eletti appartenenti al tempo stesso ai Parlamenti nazionali... Per quanto riguarda l’altra Camera, sarà necessario scegliere fra un modello di Senato che riunisca i senatori degli stati membri, che saranno eletti a suffragio diretto, ed una Camera degli stati comparabile al nostro Bundesrat”. Questa seconda Camera o Senato si può avvicinare all’idea avanzata da Tony Blair di una seconda Camera per il Parlamento europeo, costituita da eletti nazionali dei paesi membri. Potrebbe anche essere formulata una terza ipotesi mista che includa i parlamentari nazionali e i rappresentanti del governo. Invece, la com-

⁴⁶“Europe, vers l’étroite finale”, *Le Monde*, 12 settembre 2000.

⁴⁷Possiamo legittimamente interrogarci sulla natura dello stato belga o dello stato spagnolo o dello stato svizzero. Al fine di evitare la *querelle* sulla permanenza e la natura degli stati nazione, sarebbe meglio attenersi all’idea di una Federazione di stati europei o dei popoli e dei cittadini europei.

posizione della Camera dei cittadini così come è stata proposta da Joschka Fischer, rappresenta un ritorno al doppio mandato elettivo di deputato europeo e deputato nazionale. Tale idea che s'ispira al desiderio di attribuire direttamente ai parlamenti nazionali il ruolo di legislatori europei al fine di evitare ogni antagonismo tra i parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo, rischierebbe di provocare la quasi paralisi di questa Camera sovraccaricando i deputati nazionali europei o rendendola meno efficace. L'esperienza del Parlamento europeo mostra che i deputati europei hanno difficoltà a destreggiarsi nelle materie sulle quali sono chiamati a legiferare o nell'esercizio del controllo democratico. Dunque, il doppio mandato nel Parlamento europeo sta scomparendo.

La Costituzione europea dell'UDF prevede, anch'essa, seguendo il principio della doppia rappresentanza e partecipazione, un Consiglio degli stati che eserciti in comune con il Parlamento europeo la funzione legislativa nell'Unione. Il Consiglio degli stati è composto da un membro di ciascun governo nazionale e dei parlamenti dei paesi membri. Malgrado la sua vocazione legislativa e di bilancio, il Consiglio degli stati non è esente da ambiguità nella misura in cui conserverebbe alcuni residui delle funzioni esecutive del Consiglio dei ministri che dovrebbero spettare normalmente al governo europeo.

Quanto al governo europeo, due opzioni sono state presentate da Joschka Fischer: una consiste nello "sviluppare il Consiglio europeo per farne un governo europeo, cioè il governo europeo sarà costituito a partire dai governi nazionali"; la seconda opzione più innovatrice propone di "fondarsi sulla struttura attuale della Commissione, con l'elezione diretta di un presidente dotato di vasti poteri esecutivi". È quest'ultima che ha attirato l'attenzione dei commentatori come dei media⁴⁸. L'idea di un presidente della Federazione europea eletto a suffragio universale diretto che s'ispira al regime presidenziale americano

⁴⁸ L'idea di un presidente europeo eletto a suffragio universale dai cittadini dell'Unione trova un'approvazione abbastanza significativa da parte degli intervistati tra il 5 ed il 20 dicembre 2000 in otto paesi dell'Unione (6.637 cittadini di 18 anni e più nel corso dei sondaggi telefonici sotto il coordinamento dell'Istituto Lonis-Harris: 53% a favore e 39% contro; l'idea di una federazione europea non ottiene che il 41% preferenze contro il 40% degli sfavorevoli. Ciò include le opinioni negative dei cittadini del Regno Unito (22% a favore e 58% contro). La sorpresa è rappresentata invece dalle opinioni favorevoli in Spagna (56%), Francia (55%), Grecia (51%) e Lussemburgo (51%), ma anche dalle esitazioni in Germania (41% a favore e 44% contro), Italia (37% a favore, 39% contro) e Paesi Bassi (35% a favore, 30% contro), *Le Monde*.

sembra tuttavia estranea alla cultura politica parlamentare degli stati membri dell'Unione europea. I paesi che si avvicinano maggiormente a tale modello, come la Francia, praticano un regime misto che unisce tratti presidenziali, l'elezione diretta del presidente della repubblica, e caratteristiche del regime parlamentare, governo responsabile dinanzi all'Assemblea nazionale.

Il presidente dell'UDF François Bayrou auspica che la Costituzione europea preveda l'elezione del presidente della Commissione a suffragio universale diretto. In questa prospettiva, il progetto dell'UDF opta chiaramente per la trasformazione della Commissione europea in un vero e proprio governo europeo. Il presidente di questo governo europeo dovrà essere prescelto, in attesa della sua elezione diretta, da un congresso composto da deputati europei e da un eguale numero di delegati dei parlamenti nazionali eletti con la proporzionale. Nella misura in cui il sistema europeo sarà un giorno la riproduzione del modello presidenziale, emergerà una contraddizione tra l'elezione diretta del presidente, la sua responsabilità di fronte al Parlamento europeo come la responsabilità del governo che presiede. Tale contraddizione creerà inoltre uno squilibrio tra il potere di sciogliere il Parlamento ed il fatto che il governo europeo non sia responsabile di fronte al Parlamento. In conclusione, l'elezione diretta di un presidente del governo dell'Unione europea costituirebbe una rottura con la tradizione parlamentare dominante in Europa ma anche con i fondamenti di un federalismo parlamentare europeo⁴⁹.

Pur evitando di affrontare in maniera particolareggiata la futura architettura dell'Unione europea, il presidente Jacques Chirac ha dato il suo sostegno al progetto europeo nel discorso pronunciato davanti al Bundestag a Berlino il 27 giugno 2000. Senza riferirsi espressamente ad una federazione europea, il presidente francese ne ha tuttavia adottato i principi e ha descritto il processo di una riflessione preparatoria e i lavori alla fine dei quali i "governi ed i popoli saranno chiamati a pronunciarsi su un testo che potremo consacrare come la prima *Costituzione europea*".

⁴⁹ In base al modello semi-presidenziale, il presidente eletto condividerebbe alcuni poteri con il presidente della Commissione o del governo europeo, e quest'ultimo sarebbe responsabile davanti al Parlamento europeo.

Il presidente francese ha sottolineato come fra i popoli europei si sia sviluppato un sentimento d'identità e di appartenenza europea e la volontà di "vivere insieme" in una comunità solidale, sentimento sempre più forte soprattutto tra i giovani. Egli ha inoltre constatato che l'Unione è un formidabile moltiplicatore di potenza e ha richiamato all'impegno nella grande avventura comunitaria attraverso la riforma delle istituzioni e dei progressi nel settore della difesa europea. Il presidente Chirac ha fatto riferimento ad una serie di principi e di osservazioni: "Le nostre nazioni sono la fonte della nostra identità e del nostro radicamento. La diversità delle loro tradizioni politiche, culturali e linguistiche è una delle forze della nostra Unione. Per i popoli futuri le nazioni resteranno riferimenti primari. Immaginare la loro scomparsa sarebbe tanto assurdo quanto negare che esse hanno già scelto di esercitare in comune una parte della loro sovranità e che continueranno a farlo, poiché tale è il loro interesse. La Banca centrale europea, la Corte di giustizia del Lussemburgo o il voto a maggioranza qualificata sono elementi di una sovranità comune. È così, accettando tale sovranità comune che acquisteremo una nuova potenza ed un'influenza maggiore. Rinunciamo dunque agli anatemi ed alle semplificazioni e conveniamo infine che le istituzioni dell'Unione sono e resteranno originali e specifiche"!

Nella prospettiva di una riflessione istituzionale, al di là della conferenza intergovernativa, egli ha espresso il desiderio che ci fosse una certa intesa su alcuni principi: una maggiore democrazia in Europa soprattutto attraverso il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali; il bisogno di chiarire, ma senza fissarla, la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli del sistema europeo: "Dire chi fa cosa in Europa con la preoccupazione di trovare soluzioni adeguate ai problemi. Applicare infine il principio di sussidiarietà". Vigilare affinché nell'Europa allargata la capacità di sollecitazione sia sempre elevata. "Senza sosta, bisogna potere aprire delle nuove strade. E per questo e come già fatto in passato, bisogna che i paesi che vogliono avanzare nell'integrazione, su base volontaria e con progetti precisi, possano farlo senza essere rallentati da coloro che, ed è un loro diritto, non desiderino avanzare così rapidamente. Infine, l'Europa-potenza che ci auguriamo, questa Europa forte sulla scena internazionale, dovrà disporre di istituzioni forti e di un meccanismo di decisione efficace e legittimo, ovvero del voto a maggioranza che rifletta il peso relativo degli stati membri".

Pur ammettendo che il volto dell'Europa futura resta ancora da delineare, il presidente francese ha tracciato le tappe della riforma. A proposito della prima tappa, quella della conferenza intergovernativa, egli ha affermato che non potremmo essere soddisfatti da un accordo "al ribasso" che condurrebbe l'Unione alla paralisi per gli anni a venire. La fase post-conferenza si apre all'insegna di *tre grandi cantieri* nel corso di un periodo "di grande transizione": l'allargamento coinciderebbe con l'approfondimento di quelle politiche decise da coloro che desiderano avanzare più rapidamente. Germania e Francia, potrebbero allora costituire un *gruppo pioniere*. Tale gruppo, in linea con la nuova procedura di cooperazione rafforzata definita dalla CIG, potrebbe iniziare nuove cooperazioni, se necessario anche fuori dai Trattati ma, "senza mai rimettere in causa la coerenza e l'*acquis* dell'Unione". Il desiderio del presidente Chirac è che il *gruppo pioniere*, formato dai paesi che decideranno di partecipare all'insieme delle cooperazioni rafforzate, possa già dall'anno prossimo adoperarsi per un migliore coordinamento delle politiche economiche, per il rafforzamento della politica di difesa e di sicurezza e per una lotta più efficace contro la criminalità. Il concetto di *gruppo pioniere* evoca un'idea simile a quella di un'avanguardia, di un nucleo federativo o di un centro di gravità come suggerito da Joschka Fischer.

Il ministro tedesco ritiene che ci debbano essere almeno due o tre fasi di sviluppo, la prima, fondata sulla cooperazione rafforzata, dovrebbe permettere di avanzare in tre settori: l'area euro che porti verso un'unione politico-economica, lo sviluppo delle politiche ambientali, politiche d'immigrazione e asilo, lotta contro la criminalità, politica estera e di sicurezza. È sua preoccupazione che le cooperazioni rafforzate non siano considerate come un abbandono dell'integrazione. Egli valuta i limiti ed i pericoli che possono derivare dall'utilizzo delle procedure intergovernative a detrimento dei processi comunitari. Allo stesso tempo il presidente francese intende evitare il rischio di "un'Europa alla carta", mettendo invece l'accento sulla partecipazione dei membri del gruppo pioniere *all'insieme delle cooperazioni rafforzate*. A differenza di Joschka Fischer, il presidente Chirac non crede necessario che gli stati che partecipano al gruppo pioniere concludano un nuovo trattato o creino delle istituzioni supplementari. Sarebbe piuttosto necessario "prevedere un meccanismo di coordinamento flessibile, un segretaria-

to⁵⁰ incaricato di vigilare sulla coerenza delle posizioni e delle politiche dei membri di questo gruppo pioniere, che dovrebbe restare naturalmente aperto a tutti coloro che desiderino farne parte". Tale soluzione potrebbe andare bene a condizione che tale segretariato sia affidato alla Commissione, sola in grado di assicurare questa coerenza sia attraverso le sue iniziative che con il controllo sulla messa in atto delle politiche comuni. Tale conclusione discende dalla valutazione delle capacità di coordinamento dei Consigli e della Commissione.

Quest'osservazione si applica anche all'idea di un centro di gravità quale sarebbe un gruppo d'avanguardia. Come Jacques Delors che suggerisce la conclusione di "un trattato nel trattato" da parte dei membri dell'avanguardia, il ministro tedesco degli affari esteri avanza l'idea di un "nuovo trattato fondamentale europeo" tra gli stati che costituiscono il centro di gravità, tale trattato dovrebbe essere il fondamento della costituzione della Federazione. "Sulla base di questo trattato fondamentale, la Federazione si doterebbe delle sue proprie istituzioni, di un governo che, in seno all'Unione europea, dovrebbe parlare ad una sola voce a nome dei membri del gruppo per un maggior numero possibile di questioni, di un Parlamento forte e di un presidente direttamente eletto. Un tale centro di gravità dovrebbe essere l'avanguardia, la locomotiva a completamento dell'integrazione politica, e comprendere già tutti gli elementi della futura federazione". L'autore di tale progetto così audace è cosciente dei problemi che susciterà in seno all'Unione europea il coordinamento dei membri di tale gruppo avanzato con gli altri membri dell'Unione europea, ed io aggiungerei, con la Commissione e la sua amministrazione. È essenziale infatti preservare l'*acquis* e mantenere le porte aperte a tutti i membri dell'Unione europea, così da consentire loro di avvicinarsi al centro di gravità. Quanto ai partecipanti a tale progetto, vi sono numerose opzioni da prendere in considerazione: i membri fondatori dell'Unione europea, gli undici che saranno i dodici nella zona euro o ancora un altro gruppo. Joschka Fischer conclude che il passo che va dalla cooperazione rafforzata ad un trattato costituzionale presuppone un atto di rifondazione politica deliberato

⁵⁰ Quest'idea di un segretariato rientra nella politica europea del generale De Gaulle e non fa che confermare l'antica sfiducia dei dirigenti francesi verso la Commissione. Tale sfiducia è stata confermata dal comportamento della Presidenza francese a Nizza e l'utilizzazione impropria della distinzione tra il Consiglio europeo di cui il presidente della commissione è membro di diritto e il Consiglio dei capi di stato o di governo da cui può essere escluso.

dell'Europa. È la terza fase che evoca il presidente Chirac: "Questa riflessione preparatoria dovrebbe essere condotta in modo aperto, associando i governi ed i cittadini, attraverso i loro rappresentanti al Parlamento europeo e nei parlamenti nazionali. I paesi candidati dovranno naturalmente prendervi parte. Si possono immaginare diverse formule, dal Comitato dei saggi a un modello ispirato dalla Convenzione che rediga la Carta dei diritti fondamentali. Al termine di tali lavori che si protrarranno certamente per un certo periodo, i governi e successivamente i popoli saranno chiamati a pronunciarsi su un testo che potremo allora consacrare come la prima *Costituzione europea*."

2. Una visione dell'Unione federale

Un insieme di obiettivi comuni si evince sia dai trattati che dal diritto comunitario, dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla riflessione sulle finalità dell'Unione. Si accentua il divario fra l'estensione dei campi intergovernativi e l'approfondimento dell'integrazione. Benché in apparenza distinti, i nuovi campi politici per eccellenza formano dei vasi di comunicazione con l'integrazione economica e le politiche comuni. Rimane da capire se sia possibile fare funzionare in modo durevole una Unione "frammentata". Esiste già un'Unione a più velocità come è testimoniato soprattutto dall'Unione monetaria, Schengen, la PESC e la difesa. Esiste una certa disparità sia nel numero dei partecipanti che per quanto riguarda i metodi utilizzati ed il livello d'impegno. L'analisi delle intersezioni dei diversi sottoinsiemi suggerisce certamente l'esistenza di un nucleo federativo i cui membri partecipano all'insieme delle attività comunitarie, nucleo da cui un membro importante è assente, membro senza il quale sembra difficile costruire a breve una Unione forte ed armoniosa. Tanto più che il Regno Unito, pur non partecipando per il momento all'area euro e allo spazio Schengen, è un attore fondamentale della politica estera e di sicurezza ma anche massimo assertore del metodo intergovernativo. Quest'ultimo potrebbe essere particolarmente apprezzato dai nuovi candidati che rimangono legati ad un concetto classico di sovranità e di stato. Così il "partito" intergovernativo verrà rafforzato. Il processo d'adesione e d'adattamento si svolgerà a ritmi differenti in modo tale che, se anche non in forma stabile, ci sarà un'Europa a più velocità. Certamente, la complessità

tenderà ad aumentare non soltanto a causa del numero e diversità dei membri, ma anche per il fatto che alcuni di questi non saranno in grado di prendere parte all'insieme delle attività come nel caso del rifiuto danese dell'euro. Si profila quindi accanto ad "un'Europa a più velocità", lo spettro di "un'Europa alla carta". A tale rischio non si può certo rispondere cercando d'obbligare chi non vuole partecipare o chi è in ritardo ad unirsi al gruppo di testa. Si tratta invece di rafforzare l'efficacia e la dinamica del nucleo federale in modo che esso possa sperimentare la propria capacità di realizzare gli obiettivi comuni e di rispondere alle domande e ai bisogni attuali.

Nella società della comunicazione regionale o globale, l'interdipendenza si accresce mentre al tempo stesso si diffondono le reti orizzontali (pubbliche e private, collettive o interpersonali) e la trasmissione si accelera fino a divenire istantanea. A titolo d'esempio possiamo menzionare due effetti: i settori sono intimamente legati e riflettono le loro azioni o non azioni mettendo alla prova l'impermeabilità e le rigidità settoriali (nella società come nelle amministrazioni, imprese ecc.); ne conseguono sia delle rotture o al contrario delle unioni. Un secondo effetto è l'accrescimento del ruolo della società civile come testimoniano le capacità di mobilitazione e di azione ben più rapide e più efficaci. I movimenti possono agire in un quadro nazionale sull'esempio della "rivoluzione in Serbia" con il sostegno esterno; o sul piano regionale o mondiale, Seattle ha rappresentato una svolta. A ciò si aggiunge l'effetto esasperante dei media e l'effetto visibilità della televisione. Sono esempi di cambiamento che influenzano sempre più il modo di organizzarsi e di funzionare delle comunità politiche. I progetti europei non ne tengono sufficientemente conto, benché tutti si richiamino alla democrazia, alla trasparenza, alla partecipazione ed all'efficienza economica.

Il dibattito sull'avvenire dell'Unione europea che è stato appena accennato assume un duplice profilo. Da una parte ci sono le motivazioni, i principi e le linee generali di una costituzione europea; dall'altra c'è il progetto di una costituzione scritta sull'esempio dei progetti di De Gaulle, Spinelli, del Parlamento europeo e di "Una Costituzione per l'Unione europea" proposta dall'*Economist* del 28 ottobre 2000. Paradossalmente sono i britannici, che non hanno una costituzione scritta, che ne hanno redatta una completa e, salvo eccezioni, molto conservatrice, mentre i continentali hanno proceduto in modo più pragmatico e

più audace ma prospettando, al tempo stesso, opzioni e temi di discussione.

Il processo proposto qui consiste nell'evidenziare le finalità della costruzione europea, i principi fondamentali e gli obiettivi che un gruppo di membri dell'Unione mira a raggiungere al fine di rispondere meglio alle *necessità* ed alle *sfide* sul piano interno come su quello internazionale. Questo processo nasce e si sviluppa su elementi esistenti e sull'esperienza acquisita. È tipico del modello federativo. La finalità dell'Unione è sia di garantire la pace, la prosperità e l'indipendenza dei suoi membri che d'apportare il suo contributo alla pace, all'indipendenza dei suoi membri e di offrire il suo contributo alla pace, allo sviluppo ed alla sicurezza sul piano regionale e mondiale. Per poter realizzare tali obiettivi, i padri fondatori hanno proposto la messa in comune delle risorse nei campi nei quali i paesi individualmente non avevano la capacità di assumersi pienamente ed efficacemente la loro responsabilità. Le realizzazioni della Comunità europea, e oggi dell'Unione, danno prova sia dell'efficacia che dei limiti del modello utilizzato.

Anzitutto, il consenso sembra vertere sulla necessità di contribuire all'accrescimento della capacità comune rendendo più efficace il funzionamento dell'Unione pur salvaguardando le identità degli stati membri, delle regioni e delle collettività locali: un principio fondamentale, questo, del federalismo. Nello stesso spirito, è indispensabile affermare in modo chiaro tanto i principi democratici ed i valori di base che i principi federativi che sono brevemente enumerati nell'introduzione. La Carta dei diritti fondamentali che dovrebbe far parte integrante dell'Unione deve essere completata dal riferimento ai principi federativi ed ai diritti fondamentali che sono contenuti nei trattati europei e applicati nella legislazione e nella giurisprudenza e che costituiscono il modello europeo. Seguendo la logica di Kant riguardo al rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali, saranno affinati i criteri e le procedure allo scopo di sanzionare o sospendere gli stati membri che non rispetteranno le norme fondamentali e in particolare i diritti delle comunità minoritarie. Per rilevare i conflitti latenti all'interno ed all'esterno dell'Unione, è necessario un meccanismo preventivo che segnali i potenziali pericoli di una violazione e che con-

senta di prendere una serie di misure preventive e di sostegno al fine di evitare il ricorso alle sanzioni⁵¹.

In questo senso, la Costituzione europea deve chiarire la situazione sia per i membri attuali che futuri dell'Unione.

Avvicinare i cittadini dell'Unione europea, associarli più attivamente al perseguimento di questa ambizione e incitarli ad impegnarsi nell'avventura europea richiede una serie di condizioni che attualmente non sono ancora state soddisfatte. In primo luogo, maggiore trasparenza. Così come scritto nel Trattato di Amsterdam e precisato nel protocollo, il principio di trasparenza concerne le modalità di accesso dei cittadini dell'Unione all'informazione ed ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. In data 14 agosto 2000, il Consiglio ha preso una decisione unilaterale senza consultare precedentemente il Parlamento e la Commissione, decisione che prevede l'interdizione al pubblico accesso ad una serie di documenti che riguardano le attività operative nel campo della difesa, soprattutto in collegamento con la NATO. La Corte di giustizia è stata criticata dal presidente del Parlamento e dal governo dei Paesi Bassi. Questo caso illustra un abuso del Consiglio – nell'ambito dell'intergovernamentalismo – sui poteri del Parlamento e della Commissione che lascia mal presagire per l'evoluzione dell'Unione. L'influenza del Consiglio sulla PESC, la riservatezza delle tematiche ed il potere legislativo del Consiglio mettono in pericolo i principi democratici ed il controllo politico negli stati membri. In effetti, le commissioni affari esteri e difesa dei parlamenti nazionali sono abilitate a prendere conoscenza dei documenti confidenziali ed a esercitare il controllo parlamentare sull'esecutivo. Sarebbe inammissibile che, con il pretesto delle sue relazioni confidenziali con la NATO, il Consiglio mettesse a rischio questo tradizionale circuito. Questa distorsione del sistema istituzionale dell'Unione può condurre ad un accrescimento con diversi pretesti dei poteri dell'Alto Rappresentante e produrre alla lunga delle disfunzioni sottraendo una serie di importanti decisioni di politica estera, di sicurezza

⁵¹ Prima di constatare a maggioranza di quattro quinti dei suoi membri, dopo parere conforme del Parlamento europeo, che esiste un rischio chiaro di violazione grave da parte di uno stato membro dei principi enunciati dall'articolo 6, par.1, il Consiglio sente lo stato membro in questione e può, deliberando secondo la stessa procedura, domandare a delle personalità indipendenti di presentare un rapporto sulla situazione dello stato membro in questione (articolo F TUE). Il caso austriaco ha ispirato questa procedura.

come di difesa ad ogni controllo politico parlamentare. Questo slittamento dei poteri decisionali a vantaggio di istituzioni intergovernative potrebbe vanificare gli sforzi di democratizzazione dell'Unione europea. Allo stesso modo, ciò significherebbe un aumento della distanza o delle barriere tra i cittadini e le istituzioni europee.

Il ruolo internazionale dell'Unione suscita numerosi interrogativi soprattutto sul tema dei rapporti costo-influenza. Due esempi recenti illustrano la sproporzione tra i mezzi dei singoli stati membri e la capacità d'influenza dell'Unione. Al contrario della politica commerciale comune soprattutto del GATT, e poi dell'OMC, gli interventi in politica estera sono condotti in ordine sparso non soltanto dagli stati membri ma anche dalle istituzioni europee. Se tale dispersione non minaccia più la sopravvivenza dell'Unione come è avvenuto agli inizi della crisi jugoslava, essa tuttavia mette in rilievo le debolezze e danneggia l'immagine dell'Unione e la sua credibilità internazionale.

L'Unione europea è il primo contribuente finanziario delle Nazioni Unite. Con il 30% del PIL mondiale, l'Unione partecipa al 36% del budget ordinario, al 39% di quello destinato alle operazioni di mantenimento della pace, al 50% dei fondi e dei programmi ONU ed al 54% del totale mondiale di aiuto pubblico allo sviluppo⁵². Il contributo dell'Unione contrasta con il suo peso politico. Le divergenze si manifestano soprattutto nel Consiglio di Sicurezza (Iraq, sanzioni) o per le conferenze sul disarmo. Anche all'Assemblea generale dove la coesione è la regola, le divergenze esplodono come nel caso del conflitto israelo-palestinese. L'incapacità dell'Unione di parlare ad una sola voce accentua il divario tra il suo contributo finanziario ed economico e la sua influenza politica. Tutto conferma l'insufficienza di strumenti di coordinamento in materia di politica estera e di sicurezza. In occasione della Conferenza dell'ASEM (Seoul, ottobre 2000) gli stati membri hanno dato prova di unità nello sforzo di collaborazione con i loro partner asiatici. Invece, essi si sono mostrati divisi in occasione del riconoscimento della Corea del Nord⁵³ nonostante che fra gli obiettivi della PESC figurino la promozione e la difesa dei diritti dell'uomo.

⁵² A. Bussir Pour, "A l'ONU, le poids politique de l'Union européenne reste en deçà de son poids financier" *Le Monde*, 17-18 settembre 2000.

⁵³ Dopo l'Italia, la Germania e la Gran Bretagna poi la Spagna ed i Paesi Bassi hanno annunciato la loro intenzione di stabilire delle relazioni diplomatiche con un regime poco rispettoso dei diritti dell'uomo.

Il costo della divisione e il deficit d'influenza sono stati messi in evidenza dal confronto fra le missioni diplomatiche degli Stati Uniti e degli stati membri dell'Unione europea presentato da Javier Solana: con 40.000 diplomatici ripartiti nelle 1.500 missioni contro i 15.000 diplomatici americani in 300 missioni, l'Unione europea accusa, malgrado la superiorità numerica e i mezzi impiegati, un divario considerevole in termini d'influenza rispetto agli Stati Uniti. Il costo tanto economico quanto politico della divisione merita di essere conosciuto dall'opinione pubblica e di essere iscritto all'ordine del giorno del dibattito europeo. Tanto più che il metodo Jean Monnet d'integrazione settore per settore ha raggiunto il suo massimo potenziale, mentre la procedura di giustapposizione dei settori comunitari ed intergovernativi indebolisce la capacità dell'Unione.

Tali esempi recenti confermano che l'Alto rappresentante da solo non è in grado di assicurare la coesione e il coordinamento indispensabile per evitare che le divisioni esplodano danneggiando l'immagine dell'Unione europea⁵⁴. Tali accadimenti confermano la conclusione che emerge dalle analisi sulle istituzioni, ovvero che il Consiglio non ha la capacità di svolgere da solo il ruolo di centro e di coordinamento per la politica economica e ancora meno per la politica estera e di sicurezza. Questa constatazione tacita sulla mancanza di un coordinamento efficace dovrebbe portare al concepimento di una visione di lungo periodo per una serie di politiche convergenti. Questo compito spetta naturalmente alla Commissione europea in stretta collaborazione con l'Alto Rappresentante ed il Consiglio. Il presidente della Commissione ha proposto nel suo intervento il 3 ottobre 2000 una formula che integri maggiormente l'Alto Rappresentante con i lavori della Commissione europea. L'Unione, i cui stati membri hanno tre volte le missioni ed i diplomatici degli Stati Uniti, deve necessariamente unire le sue forze.

L'importanza di un centro di gravità e di orientamento acquista un significato più rilevante nelle società altamente complesse in cui una molteplicità di attori comunicano ed interagiscono. I mezzi altamente tecnologici caratteristici delle società postindustriali contribuiscono a eliminare i legami verticali a favore delle reti orizzontali. Il governo fondato sull'utilizzo legittimo della costrizione evolve verso una nuova

⁵⁴ Alcuni ritengono che lo spettacolo di un'Unione divisa influenzi la percezione ed il comportamento degli agenti finanziari e, pertanto, la stabilità dell'euro.

forma di *governance* che si basa più sulla consultazione, la partecipazione, l'associazione che sul ricorso alla forza. Privata di potenza politica propria, la Comunità è stata obbligata a mettere in opera strumenti normativi, misure di promozione, d'iniziativa e di coordinamento piuttosto che mezzi coercitivi e sanzionatori di cui, oltretutto, non disponeva. Un'evoluzione simile si delinea in campo economico e nella gestione delle imprese. La piramide rovesciata, l'autorità che il capo esercitava dall'alto al basso nei sistemi gerarchici verticali tende a fondarsi sulla capacità del leader di far partecipare il personale alla definizione degli obiettivi ed alla loro messa in opera. Parallelamente, si assiste nelle società politiche alla diminuzione del ruolo centrale dello stato che tende ad alleggerirsi di numerosi compiti economici affidandoli all'Unione o alle regioni, ed a cercare la collaborazione con associazioni per la sua azione in campo sociale, educativo e soprattutto in quello della ricerca. Il ruolo dello stato, pur rimanendo insostituibile, è comunque in piena trasformazione.

3. Elementi per la riflessione ed il dibattito futuro

L'Unione europea è alla ricerca di un nuovo modello di divisione dei poteri e di responsabilità tra le sue istituzioni, da una parte, e, dall'altra, tra il livello europeo, nazionale, regionale e locale. Un tale modello dovrebbe rafforzare la legittimità dell'Unione europea migliorandone la trasparenza e incoraggiando la partecipazione dei cittadini. Quali sono gli strumenti a favore dei cittadini e come possono essere utilizzati? Qual è in tale contesto, il ruolo delle associazioni e dell'opinione pubblica? Le elezioni europee ed altre consultazioni elettorali permettono di assicurare la partecipazione dei cittadini ed il controllo democratico?

La risposta a tali questioni richiede l'analisi di numerosi parametri, di cui il principale è il grado di partecipazione pubblica all'integrazione europea che ci conduce a un'altra questione: come rendere le istituzioni dell'Unione più efficaci e democratiche?

3.1. *La partecipazione informale*

Un aspetto poco conosciuto o spesso trascurato delle istituzioni europee è la molteplicità di risorse a disposizione dei centri decisionali. L'accrescimento dell'influenza comunitaria ha contribuito a far emergere gruppi socioeconomici, lobby ed un numero impressionante di esperti e di consiglieri. Fin dai primi anni di funzionamento della Comunità europea, la Commissione, al momento dell'elaborazione delle sue proposte e delle sue decisioni, consulta i migliori esperti nelle materie coinvolte. Grazie a quest'ampia consultazione la Commissione dispone di dati e conoscenze dettagliate. Il dialogo permette anche alla Commissione di assicurarsi l'appoggio dei gruppi socioeconomici. Da parte sua, essa consente a tali gruppi di svolgere una qualche influenza sull'output finale.

Vettori d'informazione e di idee, rappresentanti ed intermediari di interessi specifici o di gruppi di cittadini, tali lobbies svolgono però un ruolo di rappresentanza e favoriscono la partecipazione. L'impatto dell'Unione non risparmia altri settori quali i media e gli ambienti scientifici, educativi e culturali. Questi diversi circoli comunicano costantemente soprattutto per via elettronica senza per questo ridurre le loro riunioni o i contatti personali che creano un rapporto di fiducia. Così si tesse una vasta rete di associazioni che, secondo Tocqueville, formano l'infrastruttura sociale della democrazia.

3.2. *Una Carta fondamentale o una Costituzione per l'UE*

Si richiede uno sforzo di chiarimento esigendo una migliore informazione accompagnata da una maggiore trasparenza. Un più forte sostegno ed una maggiore fiducia da parte del pubblico europeo dipendono dalla maggiore rappresentatività, dalla democrazia e dall'efficacia delle istituzioni europee. A tal fine, l'Unione europea deve adottare una Carta fondamentale o una Costituzione che definisca i suoi obiettivi ed i suoi principi fondamentali, che stabilisca la divisione dei poteri e delle responsabilità soprattutto fra le autorità nazionali e le istituzioni europee così come la ripartizione delle competenze tra queste. Tale Carta dovrà anche determinare la portata delle norme e delle decisioni comu-

ni. Solo l'essenziale verrebbe incluso in questo documento fondamentale, succinto e chiaro.

La Costituzione europea dovrà contenere i principi di base della democrazia e della libertà e dovrà bandire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le credenze, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale. Inseriti nel Trattato di Amsterdam e nella Carta dei diritti fondamentali che è stata adottata a Nizza, tali principi compaiono insieme alle regole sull'asilo, l'immigrazione e l'esclusione, questioni prioritarie per l'opinione europea. Insieme, essi formano le basi di *un modello europeo di società* che dovrebbe riscuotere un ampio consenso dando un contenuto all'*identità europea*. A più di un titolo, il ricorso al *principio di sussidiarietà* si annuncia promettente. Bisogna inoltre chiarirne la portata: si tratta di non attribuire all'Unione o allo stato ciò che può essere fatto meglio a livello regionale o comunale ed invece è necessario affidare allo stato, alle regioni o all'Unione i compiti che essi sono più adatti ad assolvere. Tale principio che è alla base delle comunità federali può essere invocato sia per accrescere che per ridurre i poteri delle istituzioni centrali ma, in un caso come nell'altro, viene posto l'obbligo di definire le condizioni della scelta.

Altri principi comuni alla maggioranza delle culture politiche europee, quali la separazione dei poteri, la responsabilità ed il controllo democratico, devono modellare l'organizzazione dell'Unione e dissipare le ambiguità: il Consiglio dei ministri detiene sia il potere esecutivo sia il potere legislativo. Anche la Commissione non sfugge a tale ambiguità: è un'istituzione politica o un organo amministrativo e tecnico? È indipendente dai governi o i suoi membri sono rappresentati essi stessi degli stati?

3.3. *Verso una variante inedita del modello federale*

La divisione dei poteri dovrebbe fondarsi di più sui principi federativi dell'autonomia e della doppia partecipazione, dando un fondamento più solido e maggiore legittimità all'Unione. Una prima ambiguità potrebbe essere eliminata se il Consiglio conserverà solo *certe funzioni di governo* che eserciterà sotto la direzione del Consiglio europeo e su iniziativa della Commissione. Sarà al tempo stesso l'infrastruttura ed il

braccio esecutivo del Consiglio europeo e prenderà le sue decisioni a maggioranza qualificata. Non si trasformerà in Senato, com'è spesso stato proposto, ma si raddoppierà in un Consiglio dei ministri ed un Consiglio di stato che dovrebbe svolgere funzioni legislative in comune con il Parlamento europeo. In tal modo il potere legislativo sarà attribuito ad un'istituzione bicamerale composta da un Consiglio di stati e dal Parlamento europeo, il primo per assicurare la partecipazione dei rappresentanti degli stati – la cui autonomia non è posta in questione –, il secondo per garantire la rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione federale.

Se l'elezione del Parlamento europeo non solleva che la questione di un sistema elettorale armonizzato, se non uniforme, la designazione o l'elezione dei membri del Consiglio di stato offre più possibilità: nomina da parte dei governi nazionali, (sull'esempio del Bundesrat in Germania), elezione da parte dei parlamenti nazionali o direttamente dagli elettori degli stati membri (ad esempio il Consiglio di stato in Svizzera). Di sicuro, le combinazioni variabili non sono da escludere, come la soluzione che prevede metà ministri e metà parlamentari nazionali. Qualunque sia la formula scelta, le due camere avranno il compito di adottare le leggi comunitarie su proposta della Commissione. La loro autorità e la loro visibilità saranno chiaramente stabilite.

Il Consiglio europeo, rappresentando i poteri esecutivi supremi degli stati membri, assumerà il ruolo di una presidenza collegiale dell'Unione. Il suo impegno nei grandi orientamenti in politica economica o in politica estera sarà rafforzato e la sua azione resa più continuativa con il sostegno del Consiglio e della Commissione. La continuità e la visibilità dei suoi interventi richiedono l'elezione del suo presidente al suo interno o da parte delle due Camere su proposta dei suoi membri e per la durata della legislatura o ancora direttamente da parte dei cittadini. In questa nuova struttura, la Commissione europea sarà confermata nel suo ruolo di vero esecutivo o di governo dell'Unione federale europea, e la sua autorità avrà una doppia origine, ossia il Consiglio europeo ed il Parlamento europeo.

3.4. La prossimità attraverso la partecipazione

L'ex presidente della Commissione Jacques Delors, aveva proposto che i grandi partiti europei, come il partito socialista o il partito popolare europeo, designassero i loro candidati alla presidenza della Commissione in occasione delle elezioni europee del 1999. L'Unione europea avrebbe acquisito maggiore legittimità e sarebbe stata sentita come meno distante. La mobilitazione dei partiti e dei loro elettori e la competizione sui temi europei stimolerebbe la partecipazione e l'impegno dei cittadini. L'effetto del voto diventerebbe più percettibile. È come se il Parlamento esercitasse pienamente i poteri legislativi e di bilancio ed il controllo democratico. Tale relazione diretta contribuirebbe ad accrescere la partecipazione e la fiducia. Si potrebbero immaginare altre due modalità per avvicinare i cittadini alle istituzioni: la creazione di una terza Camera, una *Camera delle regioni*, e l'istituto del *referendum* ed *iniziative* a livello europeo.

Al momento dell'elaborazione del Trattato di Maastricht, i Länder tedeschi avevano proposto la creazione di un *Senato delle regioni*. È nato il *Comitato delle regioni*, ma il suo potere consultivo ha sostituito quello della codecisione. La vocazione politica del Comitato delle regioni si è manifestata sin dall'inizio con la presenza degli eletti delle regioni, delle città e delle collettività pubbliche introdotte dal Trattato di Nizza⁵⁵.

Tuttavia, le disparità esistenti dei suoi membri rendono difficile, attualmente, la sua trasformazione in Senato delle regioni anche se è auspicabile una sua evoluzione verso una forma di meccanismo di intermediazione, portavoce delle diversità regionali, urbane e locali che si affermano in seno all'Unione⁵⁶.

La questione del ricorso ai *referendum* si è posta all'epoca della ratifica del Trattato di Maastricht. Il voto popolare ha il merito di stimolare il dibattito pubblico su temi europei, creando una maggiore coscienza fra gli elettori che sono posti di fronte ad una determinata scelta. Mette in luce le divisioni e le resistenze e dà la misura della volontà popolare

⁵⁵Questa proposta fatta molto tempo addietro dal generale De Gaulle è assimilabile alle osservazioni di Olivier Duhamel nel suo rapporto al Parlamento europeo sul progetto di costituzione.

⁵⁶Articolo 263 TUE: "...comitato delle regioni, composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali che siano titolari o di un mandato elettorale da parte di una collettività regionale o locale o siano politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta".

pro o contro l'Unione europea. Allo stesso modo, il ricorso al referendum da parte dei paesi candidati rafforza la legittimità delle loro decisioni in merito all'adesione. Tuttavia, il referendum danese e francese sul Trattato di Maastricht sollevano una grande questione generale: è plausibile che un "no" del 50,7% dei danesi, che rappresentano meno del 2% dei cittadini europei, abbia un effetto di veto⁵⁷? Per evitare il blocco da parte di una piccola minoranza, una procedura più equa e meno paralizzante dovrebbe essere prevista, per esempio, una soglia di ratifica dei due terzi degli stati membri. Dunque, i referendum nazionali su una questione importante come l'euro rischiano di dare origine ad "un'Europa alla carta". Invece, un *referendum europeo* che ratifichi un trattato-costituzione permetterebbe di dare una base popolare di legittimità all'Unione europea.

La partecipazione all'interno dell'Unione avviene in vari modi ed a livelli diversi attraverso una serie di contatti. Tale tessuto di interconnessioni e di partecipazioni s'intensifica e si estende grazie all'alta tecnologia della comunicazione che rende gli scambi istantanei e crea delle reti di comunicazione orizzontale. Il concetto di frontiere territoriali tende ad essere superato da quello di raggi o campi d'azione. È in tale contesto dinamico che emerge l'Unione europea e che si formano le solidarietà transfrontaliere.

⁵⁷Il referendum del 16 giugno 2001 in Irlanda sul Trattato di Nizza evidenzia, se ce ne fosse ancora bisogno, il problema della ratifica dei trattati europei: 53,87% no contro 46,13% sì. Così uno stato membro che conta 3,7 milioni di abitanti, ovvero circa un centesimo della popolazione dell'Unione europea, ha la facoltà di mettere in discussione un nuovo trattato. Per di più, il risultato negativo del referendum è stato raggiunto con la partecipazione del solo 34,7% dell'elettorato.

4. Conclusioni aperte sul futuro

Dalle esperienze degli stati federali e dall'analisi dell'Unione europea emergono le caratteristiche comuni ma anche il cammino che ancora l'Unione deve compiere per consolidare la sua democrazia e la sua legittimità popolare e per accrescere la sua capacità d'azione e d'influenza. La sua dimensione e la sua diversità rendono più difficile il processo tanto più che il suo nucleo federativo a geometria variabile non ha, sinora, la forza d'attrazione suscettibile di assicurare un equilibrio dinamico tra il centro e la periferia, tra la politica estera e di sicurezza e l'integrazione economica, fra le forze convergenti e le forze centrifughe.

Da questo studio emergono alcuni spunti di riflessione: quale gruppo di paesi d'avanguardia e quale nucleo federativo istituzionale permetterebbero di superare la soglia dell'integrazione europea e di formare una federazione europea originale. Quanto al primo punto, vi è convergenza fra concetti quali l'avanguardia, il nucleo dinamico, il centro di gravità e il cuore dell'Europa, il gruppo pioniere. Si profila in maniera chiara alla vigilia dell'allargamento dell'Unione la questione della composizione del nucleo dinamico in seno all'Unione in modo tale che essa non sia solo un grande mercato. Le esperienze dei processi di formazione delle federazioni testimoniano la responsabilità che incombe sul gruppo "di testa" capace di dare impulso all'integrazione dei membri di una federazione in formazione. Si pone dunque la questione di sapere quali sono i paesi membri dell'Unione che vorranno e saranno in grado di prendere parte al gruppo pioniere. È essenziale che essi rispettino le norme e le politiche comuni nel quadro istituzionale dell'Unione. Se l'insieme dei paesi fondatori insieme a quelli che hanno aderito all'euro

sembra destinato ad assumere il ruolo del nucleo federativo, questo deve non solo lasciare la porta aperta agli altri membri dell'Unione ma anche invitarli ad associarsi all'azione federale che tale centro di gravità persegue.

Sono state proposte due procedure alternative:

a) in una prima fase i paesi che formeranno il nucleo d'avanguardia avranno la possibilità di ricorrere alla cooperazione rafforzata come auspicava il presidente francese per evitare di accrescere la disparità fra le cooperazioni settoriali e per mantenere la coesione contro la deriva di "un'Europa alla carta". In tale processo evolutivo di fronte a molteplici sfide è prioritario mantenere l'impegno verso la democrazia e la partecipazione, verso una maggiore apertura e trasparenza con più efficacia e più capacità all'esterno. È alla luce di tali principi ed obiettivi che dovranno essere intraprese le riforme e gli adattamenti al sistema dell'Unione.

Per cominciare, sarebbe necessario ripensare le procedure di revisione invece che limitarle alle conferenze intergovernative condizionate dall'esigenza dell'unanimità sia durante la negoziazione che al momento della ratifica. Le conferenze intergovernative hanno mostrato i loro limiti dando l'impressione generale di un meccanismo fuori dalla portata dell'influenza dei cittadini europei. Per la sua natura, la conferenza intergovernativa crea una distanza fra sé ed i cittadini senza offrire il vantaggio di una solida preparazione sull'esempio del Rapporto Spaak che è servito da documento di base all'epoca della negoziazione dei trattati di Roma;

b) in una seconda fase, i paesi d'avanguardia adotteranno un trattato-costituzione che formerà il nucleo dinamico o il centro di gravità dell'Unione europea. Un'analisi di tali procedure, unita alle idee del presidente francese, dovrebbe permettere di scegliere la migliore per l'elaborazione di una Costituzione europea, comprensibile e sintetica al tempo stesso, che riscuota un ampio consenso fra i cittadini. Perciò la sua preparazione implica un'ampia consultazione ed un vero dibattito europeo.

Fin da ora, l'Unione europea è chiamata a soddisfare un minimo di funzioni che spettano da sempre alle comunità politiche. Funzioni che sono esercitate da istituzioni e secondo metodi differenti come testimo-

niano le comunità primitive, le città greche o l'impero romano, le istituzioni federative del Medio Evo, così come gli stati, le organizzazioni internazionali e le comunità regionali come l'Unione europea. Gli stati membri dell'Unione esercitano in comune dei poteri sovrani che coincidono in larga misura con i poteri attribuiti ad una federazione.

Ma a differenza di uno stato federale o di una comunità federale che garantisce l'equilibrio tra istituzioni e funzioni, l'Unione si basa su pilastri diversi che sono all'origine del suo cattivo funzionamento, del suo deficit democratico e della mancanza d'influenza esterna. L'esempio della PESC è la riprova del costo elevato e della scarsa efficacia del metodo intergovernativo che per di più è sottratto al controllo democratico.

In ogni federazione chiamata a durare e ad assumere delle funzioni essenziali esiste un *polo d'autorità comune* qualunque sia il grado di autonomia degli stati membri e la ripartizione dei poteri. Un insieme di istituzioni che si ripartiscono la funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria e che assicurano la rappresentanza esterna e la sicurezza della federazione. Nell'Unione europea queste funzioni comuni sono suddivise in modo ineguale tra le istituzioni comunitarie e le istituzioni comuni a carattere intergovernativo. Il *potere attivo* è diviso fra il Consiglio europeo, i Consigli e la Commissione.

Istituzione originale ed autonoma, la Commissione ha il diritto d'iniziativa accanto ai poteri di sorveglianza e di gestione. È la sola istituzione dotata di poteri attivi che ha la responsabilità di evidenziare *l'interesse generale europeo* fondato su una visione globale e obiettiva e di promuovere delle norme politiche, delle linee d'azione in una prospettiva comunitaria. La Commissione, che ha un ruolo centrale nel primo pilastro comunitario, è ridotta a un ruolo marginale nella PESC e nel sottosistema dotato di una forza di reazione rapida così come, anche se in misura minore, negli affari interni e nella giustizia. La giustapposizione dei diversi sottosistemi crea delle disfunzioni, dei disequilibri e delle sovrapposizioni anche quando si avvia una cooperazione. Questa forma transitoria si basa sul Consiglio europeo e sul Consiglio. Riunendo i più alti responsabili politici degli stati membri, il Consiglio europeo riflette le visioni e gli interessi nazionali ed è soggetto alla volontà dei grandi stati membri, manca di strutture e non ha continuità. Malgrado tali carenze, esso ha svolto un ruolo positivo nella misura in cui ha portato avanti delle proposte o degli orientamenti generali. La sua natu-

ra intergovernativa gli impedisce di poter diventare il futuro governo dell'Unione, qualificandolo piuttosto a sanzionare i grandi orientamenti e ad assumere una sorta di presidenza collettiva dell'Unione.

A loro volta, il Consiglio generale ed i Consigli specializzati assumono sia funzioni legislative che governative nei campi dell'integrazione economica su proposta della Commissione; invece, essi sono tenuti ad assumersi da soli, con l'aiuto della Commissione, le responsabilità nei campi della cooperazione. Malgrado le reti di comunicazione e le linee di collaborazione che si sono tessute tra i membri "part-time" dei Consigli, questi non sono in grado di preparare, adottare e seguire le decisioni in diversi campi ed ancora meno per assicurare un coordinamento efficace tra i diversi settori d'attività dell'Unione europea. Da qui, pertanto, la proposta di applicare il principio di separazione dei poteri distinguendo un Consiglio di stati con funzioni legislative dal Consiglio o dai Consigli dei ministri che agiscano come sostegno del Consiglio europeo o nel quadro dei grandi orientamenti di questo.

Quanto alla Commissione europea, questa ha vocazione ad assumere la *governance* in seno all'Unione o in seno alla Costituzione europea. È evidentemente la sola istituzione composta da membri a tempo pieno, incaricati di funzioni attive, che godono di un'autonomia sufficiente per fare da contrappeso agli interessi nazionali rappresentati dal Consiglio e che garantiscono una visione globale in seno all'Unione. Per mantenere il suo ruolo dopo l'allargamento, questa dovrà vigilare al rafforzamento della sua collegialità e della sua efficacia (limitare il numero dei membri e rendere più efficiente la sua piccola amministrazione)⁵⁸. Nel corso della sua lunga esperienza, la Commissione ha svolto – certamente con alti e bassi – il suo ruolo istituzionale che consiste nel promuovere iniziative e formulare delle proposte. Nell'insieme, si tratta di una funzione politica e non unicamente giuridica ed amministrativa. Nell'esercitarla, essa giuoca il ruolo di equilibratore, concepisce le modalità

⁵⁸Per ridurre il numero dei membri della Commissione, si possono immaginare molte altre soluzioni: rotazione sull'esempio degli avvocati generali alla Corte di Giustizia; Commissari e Commissari aggiunti provenienti da certi gruppi di paesi. Tutte queste formule e le loro combinazioni richiedono una presidenza forte della Commissione capace di garantire il mantenimento del suo carattere collegiale. Benché talvolta qualificata come grande burocrazia, l'amministrazione della Commissione è minuscola in confronto alle amministrazioni nazionali, i *länder* e quelle delle grandi città, tenuto conto dell'ampiezza delle sue funzioni e della dimensione e della diversità che caratterizzano l'Unione.

partecipative della sovranità, evitando la formazione di coalizioni permanenti.

Attraverso la consultazione di esperti e dei principali attori coinvolti, la Commissione ricerca soluzioni equilibrate e quanto più possibile obiettive, che preservino gli interessi degli stati membri medi e piccoli che per questo motivo sostengono fortemente la Commissione come emerso nel corso della Conferenza intergovernativa. Tali stati incontrano maggiori difficoltà ad affermare i loro interessi nelle strutture intergovernative ampiamente dominate dai grandi stati membri. In un sistema comunitario o federativo, invece, la Commissione cerca, con le sue proposte e con il suo ruolo nel corso dei negoziati, di difendere l'interesse comune europeo, mantenendo l'equilibrio fra tutti gli stati membri. Si comprende dunque l'esigenza di salvaguardare o di rafforzare l'autorità della Commissione al pari della sua capacità politica. La presenza attiva della Commissione nei campi soggetti alla cooperazione intergovernativa sembra tanto più utile in futuro, quanto più in tali campi il peso preponderante dei grandi stati membri possa suscitare la formazione "informale" di un direttorio capace d'imporre le sue scelte al Consiglio europeo o al Consiglio dei ministri degli affari esteri e della difesa. Le esperienze recenti nella ex Jugoslavia e la guerra contro di essa hanno messo in risalto sia la mancanza di coordinamento fra i grandi stati membri in assenza di una proposta comunitaria, sia quanto possa essere determinante una loro eventuale intesa. È per questo motivo che tutti i grandi stati preferiscono il sistema intergovernativo. Così, in una prospettiva europea a lungo termine, il ministro degli affari esteri, poi il governo del cancelliere, si sono pronunziati in favore dell'Unione federale. Sembra sempre più chiaro che da qui a qualche anno dovrà essere fatta una scelta fra, da una parte, il grande mercato europeo e il sistema di cooperazione politica, e dall'altra un'Unione federale europea. A meno che l'Unione federale non formi un nucleo federativo in seno all'Unione europea.

Un'altra dimensione del ruolo della Commissione si manifesta nella relazione tra la maggioranza qualificata e l'autorità della Commissione: la proposta della Commissione, tenendo conto dell'interesse generale e dell'equilibrio fra l'interesse dei paesi e dei settori di attività, facilita l'estensione della regola a maggioranza qualificata. Ma per potere esercitare efficacemente le sue responsabilità e rispondere alle attese degli stati, delle regioni e dei popoli, la Commissione deve disporre di un

fondamento di legittimità più diretto e di sviluppare la sua capacità di *governance*.

Il surplus di legittimità democratica potrebbe risultare da un maggiore intervento del Parlamento europeo e dei partiti politici europei al momento della scelta del presidente della Commissione e dell'investitura del collegio.

Quanto al problema della capacità di governo, questa si pone soprattutto in termini di *distinzione fra governabilità e gestione*. Da anni, la complessità delle nostre società aumenta con lo sviluppo delle reti di comunicazione e di collaborazione. Grazie a tali mezzi, gli attori ufficiali e privati, ma anche i piccoli gruppi ed anche gli individui, possono fare sentire la loro voce e fare valere le loro rivendicazioni ed i loro interessi. Ai governi, alle autorità regionali, urbane e locali, ai gruppi d'interesse, si aggiungono una miriade di associazioni corrispondenti a diversi livelli di attività all'interno come all'esterno dell'Unione europea. Così la sfera degli attori, degli intervenienti e dei partecipanti si amplifica, e al tempo stesso accresce la complessità delle nostre società e la difficoltà della loro governabilità. L'allargamento, le relazioni con i paesi in via di sviluppo e soprattutto l'ondata di mondializzazione non fanno che moltiplicare il numero di partecipanti ed attori e incrementare la complessità delle relazioni ed interazioni. Più aumenta la complessità, più il bisogno di una *leadership istituzionalizzata* si farà sentire in seno all'Unione. Sulla base dei principi e degli obiettivi comuni, sarà necessario definire gli orientamenti comuni dopo avere ascoltato diversi attori ed avere raccolto pareri di esperti. Questa funzione complessa può essere affidata a diverse istituzioni comuni fra cui primariamente la Commissione. È necessario inoltre che essa possa dedicarsi prioritariamente a tal genere di attività che richiede riflessione, capacità di valutazione e spirito d'innovazione e d'iniziativa. Promuovere, stimolare ed orientare in funzione di obiettivi a medio e lungo termine ben ponderati e poi assicurarne, se necessario, la realizzazione e il coordinamento costituiscono gli elementi della *governance* su scala europea, così come a livello nazionale, regionale e locale. La molteplicità e la rapidità delle comunicazioni esigono, nello stesso tempo, una grande capacità di riflessione e di visione.

Al fine d'essere in grado di svolgere tale funzione di *governance* con l'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio di stato e sotto il controllo della Corte europea, la Commissione dovrebbe esaminare la

possibilità di affidare la gestione di diversi settori a delle *Agenzie ed Autorità europee*, così come di decentrare alcune di queste attività⁵⁹. Questo è il prezzo per concentrarsi sulla funzione essenziale della *governance*. Tale revisione generale, che va di pari passo con la riforma della Commissione, è tanto più necessaria visto che il collegio sarà condotto ad accrescere il suo ruolo nella politica estera e di sicurezza comune. In effetti un'analisi della non-Europa in questi campi così come un confronto dei costi-influenza con la politica commerciale comune ed il suo ruolo di contrappeso nell'OMC, dovrebbero incitare i dirigenti politici ad assumere le loro responsabilità dinanzi ai cittadini europei. La Commissione vi troverà un ruolo centrale in quanto istituzione comunitaria attiva che si consacra principalmente alla *governance* ed ai beni pubblici europei.

La lunga esperienza della Commissione e della sua amministrazione, le lezioni della crisi e le sfide con le quali l'Unione si confronta costituiscono le ragioni per una rivalutazione del ruolo indispensabile ed insostituibile della Commissione. A più riprese, il suo ruolo è stato messo in evidenza dagli osservatori e dai rappresentanti, in particolare, degli stati membri medi e piccoli così come, più recentemente, dal governo tedesco. Svolgendo la sua funzione europea, la Commissione non soltanto garantisce l'equilibrio globale e protegge gli interessi degli stati membri ma, per la sua imparzialità ed il suo giudizio autonomo, essa facilita l'estensione della maggioranza qualificata. Tale osservazione è corroborata da una recente dichiarazione del segretario di stato portoghese agli affari europei che si oppone agli sforzi di certi stati membri che mirano ad indebolire la Commissione. A suo avviso, un passaggio di poteri in favore del Consiglio dei ministri sarebbe pericoloso e potrebbe costituire una minaccia per la coesione dell'Unione allargata⁶⁰. Anche il Cancelliere Schröder ha preso le difese della Commissione. La conferenza di Nizza ha costituito la prova della difficile coabitazione fra il metodo intergovernativo e il metodo comunitario o federale. Malgrado la cacofonia intergovernativa, Nizza ha fatto un salto in avanti aprendo le porte all'allargamento, ma ha proceduto a piccoli passi per quanto riguarda l'approfondimento. Certo, la maggioranza qualificata è

⁵⁹ Tale tendenza si sviluppa con la creazione delle Agenzie, Autorità e Centri europei ripartiti in diversi punti dell'Unione.

⁶⁰ Francisco Seixas da Costa in "Portugal defends rights of smaller states", *Financial Times*, November 20, 2000.

stata estesa, la cooperazione rafforzata e la Corte di giustizia ne hanno tratto vantaggio, la prima diventando più operativa e la seconda ricevendo conferma della sua autorità. Quanto alla Commissione, una volta di più affermata la sua indipendenza e la sua alta competenza, il suo presidente è stato dotato di poteri che gli permetteranno di esercitare in futuro una vera e propria leadership politica. In contropartita, la Commissione continuerà a crescere di numero - contro la proposta francese mirante a ridurla a una dozzina di membri - ogni stato membro contando almeno uno dei propri cittadini fra i membri della Commissione fino al giorno in cui l'Unione allargata comprenderà 27 membri.

La ponderazione dei voti al Consiglio e l'atteggiamento nei confronti del presidente della Commissione hanno suscitato una lite in famiglia, fra Francia e Germania. Questa controversia, unitamente alla frattura persistente fra grandi e piccoli stati membri, ha fornito una prova in più dell'inadeguatezza del metodo delle conferenze intergovernative. Tale è stato il giudizio emesso dal presidente Chirac a proposito di questo metodo. Da parte sua, il Cancelliere Schröder ha affermato che la cooperazione intergovernativa - in contrapposizione all'approccio comunitario nella prospettiva dell'integrazione - non è in grado di costruire l'avvenire dell'Europa. Da qui il rifiuto del modello di un'Europa intergovernativa. Nello stesso contesto, egli ha richiesto che nell'immediato gli stati membri apportino il loro sostegno alla Commissione in particolare ed alle altre istituzioni comunitarie. A sua volta il presidente Prodi ha affermato che "l'intergovernamentalismo" produce effetti conflittuali, incoraggia l'indecisione o, ancor peggio, incita alla sfiducia fra gli stati membri in assenza di un "onesto sensale".

La diagnosi di un'Unione europea divisa, avanzata all'inizio di questo studio, è stata ampiamente confermata a Nizza. A proposito delle conseguenze di Nizza, sono state proposte valutazioni opposte; per alcuni l'emergere di una Unione intergovernativa impedisce l'affermazione di una Unione federale; per altri, fra cui l'autore di questo studio, Nizza ha dimostrato che perché l'Europa progredisca è necessario consolidare il pilastro comunitario e completare il sistema politico europeo creando un nucleo federale capace di esercitare le principali funzioni di una comunità politica. La Germania a Nizza ha assunto il ruolo di leader del futuro nucleo federale dell'Unione grazie al suo peso economico e democratico, alla sua posizione centrale nell'Unione allargata e soprattutto grazie alla sua esperienza del federalismo e alla sua volontà

di costruire con la Francia un'Unione integrata di tipo federale inedito. La Costituzione o la carta fondamentale o il Trattato-Costituzione permetteranno all'Europa di assumere pienamente la sua responsabilità. In questa prospettiva, il presidente francese ed il primo ministro si sono pronunciati in favore di una Federazione di stati nazione secondo la formula proposta da Jacques Delors⁶¹.

Si avvicina il momento in cui i membri del nucleo federativo saranno messi dinanzi ad una scelta: proseguire e rafforzare l'azione comune dividendo la sovranità nelle questioni di alta politica come in quelle economiche e sociali; o insabbiarsi nel *bricolage* intergovernativo, nel confronto d'interessi nazionali da cui emergerà una nuova potenza, la Germania, di cui gli Stati Uniti, ma anche la Russia saranno interlocutori privilegiati. Solo il primo termine dell'alternativa permetterà di sviluppare un dialogo transatlantico equilibrato intorno all'asse Usa-Ue e di un partenariato efficace Ue-Russia. S'impone la scelta tra un'Europa tedesca e tra una Germania europea ancorata in un'Europa europea. La Dichiarazione di Nizza ha lasciato uno spiraglio aperto sul futuro: "Avendo così aperto la via all'allargamento, la Conferenza ambisce ad un dibattito più ampio e più approfondito sull'Unione europea. Nel 2001, le presidenze svedese e belga, in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, incoraggeranno un ampio dibattito che associ tutte le parti interessate: i rappresentanti dei parlamenti nazionali e dell'insieme dell'opinione pubblica, ovvero ambienti politici, economici ed universitari, rappresentanti della società civile, ecc.". La conferenza programmata per il 2004 dovrà fissare la sorte dell'Unione federale. È giunto il momento di smettere di fare del federalismo come Monsieur Jourdain fa della prosa. L'Unione, i suoi stati membri in via di federalizzazione o di regionalizzazione, ma anche le imprese, tendono a praticare il metodo federativo, volontariamente o senza saperlo. Priva di potenza pubblica e di un potere forte, l'Unione è condannata ad innovarsi, poiché il suo potere si fonda più sulla promozione, il coordinamento, lo stimolo e l'adesione che sulla costrizione. La partecipazione indispensabile e l'adesione libera nel rispetto delle

⁶¹ Cahors, venerdì 09/02/01: "Jacques Chirac et Lionel Jospin ont tous les deux repris le concept de Fédération d'Etats-nations développé par Jacques Delors pour l'Union européenne", *Le monde*, domenica 11, lunedì 12.02.2001.

diversità sono i due tratti essenziali di tale impresa d'innovazione politica che è l'Unione europea.

Questa richiesta di un federalismo europeo inedito si fonda sui valori e i principi federativi e si ispira alle esperienze federali e comunitarie. Essa poggia sulla consapevolezza dell'esistenza di una cultura europea comune e ricca delle sue diversità il cui riflesso politico s'incarna nelle svariate forme dell'Unione federale. Il principio federativo sembra come il più adatto ad appropriarsi delle nuove tecnologie garantendo la fioritura delle ricchezze culturali, così come delle identità nazionali e regionali, in un insieme capace di creare una comunità di destini e di unire gli europei in una grande avventura al servizio dell'uomo.

Postfazione ***L'approccio federativo dell'Unione europea*** ***o la ricerca di un federalismo inedito***

Questo studio è stato elaborato per *Notre Europe* prima della tragedia dell'11 settembre 2001. Partendo da un'analisi sullo stato dell'Unione europea e sulla base delle proposte di personalità e di leader politici europei, nelle conclusioni si auspicava la necessità di dotare l'Unione di una Costituzione europea ispirata ad un nuovo tipo di federalismo. Oggi tale necessità si è trasformata in urgenza. Per convincersene è sufficiente collocare l'Unione nel nuovo contesto mondiale, valutarne le conseguenze per l'Europa ed interrogarsi sul suo ruolo attuale e futuro. Questo è infatti l'obiettivo di questa *postfazione*.

La crisi che vivono i vari popoli nel mondo e gli europei incita ad una presa di coscienza di fronte al fenomeno della mondializzazione e del terrorismo multinazionale. La capacità di colpire di quest'ultimo si fonda sul fanatismo che strumentalizza l'Islam, sul ricorso al sacrificio estremo e su sofisticate tecnologie di distruzione. Di fronte a tali minacce, i cittadini europei come quelli del mondo intero si rendono conto della relatività della sovranità nazionale: nessun paese europeo preso separatamente e neanche gli Stati Uniti chiusi nel loro isolamento sarebbero capaci di lottare contro questo flagello. Ne consegue perciò l'urgenza di rafforzare l'Unione europea dotandola di un governo europeo, di due camere che rappresentino una i popoli e l'altra i governi ed i parlamenti nazionali così come di una presidenza realmente collegiale. Ciò che è auspicabile è divenuto adesso indispensabile. La sicurezza interna ed esterna e la capacità di assumersi efficacemente le responsabilità internazionali hanno questo prezzo.

Il fatidico 11 settembre rappresenta una svolta irreversibile nelle relazioni fra i paesi e gli individui, va contro le idee e le abitudini acquisite. È la fine di un'epoca i cui segni precursori erano la vittoria dei Davide sui Golia in Vietnam ed in Afghanistan, dei movimenti di contestazione a Seattle e poi a Genova, degli attentati omicidi ma nell'insieme ancora limitati. Gli estremisti islamici si sono organizzati in vere e proprie "multinazionali terroriste" per distruggere in primo luogo i centri nevralgici della superpotenza. Raggiungendo il tallone d'Achille degli Stati Uniti hanno provocato una serie d'effetti: la loro irruzione violenta ha segnato la fine dell'onnipotenza del mercato mondiale ed ha provocato il ritorno della politica. Anche gli Stati Uniti hanno invertito la tendenza in modo impressionante: rivalutazione dell'ONU e della cooperazione, sostegno all'economia, abbandono della dottrina "zero morti" a vantaggio della mobilitazione nazionale, concezione allargata della sicurezza ma ricorso ormai abituale alla strategia dei bombardamenti di massa. Tuttavia la loro reazione condiziona l'azione dell'Unione europea.

L'interdipendenza fra gli attori internazionali e l'interconnessione tra i diversi settori ed in particolare l'impatto dei conflitti politici sull'economia e la società inducono ad un approccio globale, dunque politico. L'interazione tra le varie dinamiche è sostenuta, quando non esasperata, dalla tecnologia delle comunicazioni. Sul piano europeo, questa situazione di crisi richiede una risposta politica. Questa non può ridursi ad una integrazione graduale e progressiva settore per settore secondo il metodo Jean Monnet. Di fatto il processo sequenziale è ad una svolta epocale. Ecco quindi gli appelli reiterati ad una spinta decisiva verso una Federazione europea. Sotto la pressione sia dell'allargamento che della crisi attuale, l'Unione si deve misurare non solo con un semplice approfondimento ma con la questione di una vera rifondazione politica. Uno sguardo al ruolo attuale dell'Unione europea permette di constatare le lacune della PESC, la sua scarsa capacità in materia di sicurezza esterna ed interna, le disfunzioni dovute alla presenza di tre diversi, e presto quattro, pilastri in assenza di una struttura istituzionale coerente. Due esempi aiutano ad illustrare questa analisi generale che la crisi ha messo ulteriormente in evidenza.

L'azione di politica estera e di sicurezza non è compatta ed unica benché ci sia accordo generale sulla solidarietà con gli Stati Uniti. In effetti, il Consiglio europeo straordinario del 21 settembre ha concluso

che la risposta americana è legittima sulla base della risoluzione 1368 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Ciascun paese si è impegnato al fianco degli americani in base ai metodi ed alle azioni che devono essere perseguiti. Mantenendo una chiara distinzione fra gruppi terroristi e mondo arabo musulmano, l'Unione ha fatto appello alla formazione di una coalizione più ampia possibile senza l'egida delle Nazioni Unite che comprendesse soprattutto i suoi partner arabi e musulmani. L'unanimità dei membri dell'Unione è tuttavia un atto di solidarietà politica che non obbliga nessuno dei paesi membri ad associarsi ai bombardamenti. Ciascuno può agire in funzione dei propri margini di manovra politica e costituzionale e dei mezzi disponibili. Sotto la copertura dell'unanimità e di una posizione collettiva in questa crisi internazionale emergono delle differenze sul piano dell'azione. I grandi stati membri sono inclini con evidenti sfumature a sostenere le operazioni militari. Il Regno Unito si allinea in maniera incondizionata con gli Stati Uniti, o assume comunque il ruolo di loro portavoce e di loro avanguardia. La Germania è pronta ad assumere pienamente le sue responsabilità ed a partecipare alle operazioni militari. La Francia, che partecipa in maniera piuttosto simbolica alle azioni militari, è tuttavia attiva in materia d'informazione, auspicando una reazione efficace e proporzionata che non colpisca le popolazioni civili. I paesi scandinavi invece non sono pronti ad accettare i bombardamenti di massa che rischiano di essere incontrollabili. A sua volta l'Austria non contempla la possibilità d'inviare dei soldati. Tali differenze potrebbero mutarsi in contrasti forti nel caso in cui gli Stati Uniti decidano di estendere i bombardamenti ad altri paesi minacciando di fare esplodere l'unità europea e la coalizione internazionale.

In tal modo si profilano all'interno dell'Unione delle fratture in base al grado di coinvolgimento dei paesi membri e in relazione ai loro ruoli politici tradizionali. A questo proposito, i tre grandi paesi sembrano cercare un ruolo guida in base al loro peso politico e militare. Ne è testimone la loro riunione informale a tre prima del Consiglio europeo di Gent, riunione che ha suscitato le reazioni del presidente Prodi e della maggior parte dei paesi membri dell'Unione, Italia in testa. Oltre al suo effetto immediato, la consultazione a tre ricorda il problema che pongono le responsabilità e le capacità fortemente differenziate tra i membri sul piano internazionale. A tali differenze, che si acquiscono nei momenti di crisi, si devono aggiungere le tendenze tradizionali e conside-

razioni geopolitiche che spingono il Regno Unito verso gli Stati Uniti e attraggono la Germania verso il suo ambiente naturale, l'Europa centrale ed orientale, e verso la Russia. I loro ruoli effettivi o potenziali testimoniano la necessità di un'Unione europea rafforzata.

Ad ogni modo tali sono i parametri di cui bisognerà tenere conto al momento del bilancio della PESC e della messa in atto della forza d'intervento rapido. A mio parere solo una capacità decisionale autonoma in questi campi come in materia di economia e di commercio internazionale può costituire un vero contributo dell'Unione europea all'equilibrio internazionale e farne un partner valido degli Stati Uniti e della Russia in particolare.

Quanto all'azione diplomatica dell'Unione, il Consiglio europeo ha incaricato la *troïka*⁶² d'intraprendere delle iniziative presso i paesi della regione più direttamente coinvolti dalla crisi. Il giro di consultazioni della *troïka* ha messo in luce le potenzialità ed i limiti dell'azione diplomatica collettiva dell'Unione. Tanto più che il presidente del Consiglio, e dunque la *troïka*, cambia ogni sei mesi mentre l'Alto Rappresentante ed il commissario incaricato delle relazioni esterne assicurano la continuità nella politica estera. L'immagine dell'Unione risulta ancora più ambigua a causa dell'azione dei Ministeri degli Affari esteri che nella regione rappresentano le posizioni dei loro paesi ma che spesso poi sono convergenti. Questa esperienza maturata in tempi e spazi reali dovrebbe servire a consolidare l'identità europea sul piano internazionale. Da adesso, occorre riconoscere che l'influenza dei grandi stati europei sulle decisioni degli Stati Uniti è marginale nonostante il loro contributo a livello diplomatico. Solo l'Unione è in grado, per il suo peso politico potenziale, di confrontarsi con gli Stati Uniti e grazie alla propria esperienza di poter avere un certo ruolo sulla scena mondiale. Non è casuale che il cancelliere Schröder abbia ripetutamente affermato che l'Unione ed i suoi membri dovrebbero elaborare insieme una strategia comune in politica estera e di sicurezza.

Vi sono ambiti importanti nei quali l'Unione si afferma senza ambiguità. Una tale attitudine avrebbe il vantaggio di darle un'immagine chiara così come di associare tutti i membri alla definizione di una

⁶² La *troïka* europea è formata dal presidente del consiglio dei ministri belga degli affari esteri, dell'Alto rappresentante dell'Unione e del Commissario responsabile degli affari esteri così come del futuro presidente del Consiglio, il ministro spagnolo degli affari esteri.

strategia comune su scala europea e mondiale. Per adesso i piccoli e medi stati, ad eccezione del Belgio che aveva la presidenza, non sono presenti che marginalmente in questo esercizio ampiamente dominato dai tre grandi. Pertanto, un indebolimento della politica estera sposta il potere di Bruxelles verso le grandi capitali ed allo stesso modo riduce l'influenza dell'Unione. Questo è il caso dell'Italia di Berlusconi che per distinguersi ha cercato di avvicinarsi agli Stati Uniti tentando di essere più "British dei British". Allo stesso modo si è ritirata dal progetto militare dell'Airbus. Così l'Italia, conosciuta per il suo impegno europeo, contribuisce a rompere la solidarietà europea ed a spingere l'Unione verso una direzione intergovernativa.

Sul piano della sicurezza interna, una nuova ma parziale iniziativa è stata intrapresa dalla Commissione: il 20 settembre 2001 i ministri europei dell'interno e della giustizia hanno contribuito all'edificazione di uno spazio europeo di sicurezza interna. Proposta a più riprese da Francia e Germania, quest'idea ha preso la forma di una cooperazione intergovernativa attraverso i Trattati di Maastricht e di Amsterdam prima di essere iscritta nei progetti del Cancelliere Schröder del 30 aprile 2001 e del primo ministro Lionel Jospin del 29 maggio 2001. Di fronte alle sfide attuali, i ministri europei hanno previsto la creazione di un'unità antiterrorista all'interno dell'Europol e l'attivazione dell'Eurojust, il corpo di magistrati europei incaricato di lavorare con l'Europol. Questo insieme di misure dovrà essere completato da un "mandato di arresto europeo" chiamato a sostituire le procedure di estradizione. Contro questi strumenti per la lotta al terrorismo si sono già levate alcune voci che denunciano una deriva in materia di sicurezza. Tale caso illustra i limiti di una azione frammentata rispetto ad una grave minaccia, mettendo quindi in evidenza la necessità di un approccio politico globale. Questo è il senso delle proposte sull'avvenire dell'Unione europea che hanno tutte un punto in comune: offrire un quadro politico generale all'Unione europea che garantisca sia la sua efficacia che il suo funzionamento democratico, il rispetto dei valori fondamentali e del principio dell'unione nella diversità. Finalmente, quindi, la fine di un tabù e la ricerca di un federalismo inedito. A lungo bandita dal vocabolario politico, l'idea di una federazione europea ritorna con forza. Tracciando le linee direttrici di un'Unione federale, il cancelliere Schröder ha dimostrato l'utilità di un quadro costituzionale. Così per esempio, pur proponendo che il rafforzamento dell'Europol sia accompagnato dalla

creazione di una piattaforma comune e di un vero spazio giudiziario europeo (Lionel Jospin) e di una politica europea delle frontiere esterne, viene suggerito che i cittadini possano adire la Corte di giustizia contro gli atti dell'Europol e che il rispetto dei diritti fondamentali siano garantiti così come garantito deve essere il pieno controllo democratico da parte del Parlamento europeo. Solo un tale approccio generale consente di assicurare l'equilibrio democratico tra le misure necessarie da adottare ed i diritti dei cittadini, preservando allo stesso tempo l'Unione dai rischi di una deriva di sicurezza.

Un altro importante ruolo per l'Unione si profila nell'ambito dell'aiuto umanitario e dell'aiuto alla ricostruzione ed allo sviluppo. In tali settori prevale il metodo comunitario e l'azione della Commissione è determinante. Nel periodo del post-guerra, si tratterà di contribuire a ricostruire l'Afghanistan sia politicamente che economicamente e di porre le basi di una pace duratura nella regione. A tal scopo, la Francia ha proposto la creazione di un "quadro di concertazione permanente" tra l'Unione europea, gli Stati Uniti, gli stati vicini all'Afghanistan fra cui la Russia, le agenzie ONU e le ONG. Una struttura provvisoria implica che le Nazioni Unite dovranno essere rapidamente sostituite da un'amministrazione rappresentativa del popolo afgano che stabilirà le condizioni per un avvenire politico e democratico e per una ricostruzione economica. Oltre al ruolo specifico che riguarderà soprattutto il programma di ricostruzione in cooperazione con le agenzie specializzate dell'ONU e le ONG, l'Unione europea avrà, a mio parere, la funzione di promuovere la costruzione dell'insieme regionale sul modello della sua esperienza che ha permesso di assicurare la pace e la prosperità in Europa. Privata di una potenza militare - la sua forza d'intervento rapido si può paragonare sempre più ad una sorta di polizia - l'Unione europea esercita una forza di attrazione a causa della sua esperienza positiva: la Comunità europea prima, l'Unione europea poi, sono riuscite ad avvicinare i vecchi nemici, a consolidare la pace in un sistema multinazionale più efficace fondato su un tessuto di norme e di organizzazioni internazionali e regionali. Tentando di prevenire i conflitti, di ridurre al minimo il ricorso alla forza e di sviluppare delle reti di scambio e di cooperazione, l'Unione apporta un contributo insostituibile all'instaurazione di una pace duratura che si basi su un dialogo di culture, su valori comuni e sul reciproco rispetto. In questo contesto, l'Italia è chiamata a svolgere un ruolo di primo piano come paese

dell'Unione e soprattutto grazie al suo impegno europeo di lunga data. Per di più, la sua esperienza e la sua partecipazione ad azioni nei Balcani così come in Africa o in America saranno di grande importanza per la definizione e l'applicazione delle politiche comuni. La crisi attuale ha evidenziato le difficoltà dell'Unione nel mettere in atto una efficace politica estera di sicurezza e di prevenzione dei conflitti. È dunque una necessità urgente costruire una Comunità federativa che possa veramente esercitare un'influenza sulla scena mondiale e preservare sia l'identità europea che la diversità dei paesi e delle regioni che formano la ricchezza e l'originalità dell'Europa.

Riferimenti bibliografici

- AMMON, Günter, HARTMEIER, Michael, *Fédéralisme et centralisme. L'Avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Paris, Economica, 1998.
- AUBERT, Jean-François, *Institution politique de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1983.
- BALDWIN R., BERGLÖF, E., GIAVAZZI, F., *Quale Europa, usi e abusi del Trattato di Nizza*, Milano, Università Bocconi Editore, Egea, 2002.
- BARBERA A., *Esiste una "Costituzione europea"?*, in "Quaderni costituzionali", 2000.
- BONACCHI, G.(a cura) *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, il Mulino, 2001.
- BOYER, Robert, (presidente) *Le gouvernement économique de la zone euro*, Rapport du groupe "Coordination des politiques macro-économique en Europe", Paris, La Documentation française, 1999.
- CARLZON, Jan, *La piramide rovesciata*, Milano, FrancoAngeli, 1986.
- CASSESE S., *La Costituzione europea*, in "Quaderni costituzionali", 2001
- CROISAT, Maurice, QUERMONNE, Jean-louis, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1996 e 1999.
- D'ARCY, François, ROUBAN, Luc, *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.

DEHOUSSE, Franklin, VANDAMME, Jacques, le HARDY de BEAULIEU, Louis, (dir.), *Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection "La Cité européenne", n. 18, 1998.

DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

DELORS, Jacques, *Le nouveau concept européen*, Paris, Edition Odile Jacob, 1992.

DELORS, Jacques, *L'Unité d'un homme*, Paris, Edition Odile Jacob, 1994.

DE SIERVO, U. (a cura), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2001.

DE SIERVO, U. (a cura), *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, Bologna, il Mulino, 2001.

FROSINI T.E., *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 1996.

IL MULINO, "Un'Europa più grande", anno L – numero 397, settembre-ottobre 2001.

GUERRIERI, S., MANZELLA, A., SDOGATI, F., *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, il Mulino, 2001.

HERGENHAN, Jutta, *Le Fédéralisme allemand et la construction européenne*, Paris, Notre Europe, janvier 2000.

KRIESI, Hanspeter, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995.

LINDER, Wolf, *Swiss Democracy. Possible solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York, St. Martin's Press, 1994.

LORETONI, A., *Interviste sull'Europa*, Roma, Carocci, 2001.

MENDRAS, Henri, *L'Europe des Européens*, Paris, Gallimard, 1997.

MÉNY, Y., *Tra utopia e realtà, una Costituzione per l'Europa*, Firenze, Passigli Editori, 2001.

POCAR, F., SECCHI, C., *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè editore, 2001.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994, dernière édition 2001.

QUERMONNE, Jean-Louis, *L'Union européenne en quête d'institution légitimes et efficaces, Rapport du groupe de réflexion sur la ré-*

forme des institutions européennes, Paris, La Documentation française, 1999.

SIDJANSKI, Dusan, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, Coll. IUEE, 1992, 1993.

SIDJANSKI, Dusan, (dir.) *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Colloque Latsis 1995, in collaborazione con M. Aligi-sakis, M. de Bellet, Georg, Collection Euryopa, 1996.

SIDJANSKI, Dusan, *The Federal Future of Europe, From the European Community to the European Union*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, settembre 2000.

TAYLOR, Paul, *The European Union in the 1990s*, New York, Oxford University Press, 1996.

VOGNON, Jerome, "L'Europe naîtra de la mise en reseau d'initiative multiples", *Le Monde*, 16 novembre 1999.

Allemagne. Faits et réalités (Office de presse et d'information du gouvernement fédéral), Francfort/Main, Societäta-Verlag, 1999.

WESTLAKE, Martin (dir), *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection "La Cité européenne", n. 17, 1998

WRIGHT V., CASSESE, S., (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, la Découverte, 1996.

Per un federalismo europeo

Nel febbraio del 2002 ha avuto luogo, al Parlamento Europeo, la prima riunione formale della 'Convenzione', presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, che dovrà proporre un testo per un Trattato "costitutivo", o Costituzione, che riformi l'Unione Europea nelle sue competenze e strutture e nei suoi processi decisionali, razionalizzandone i Trattati e mettendola in grado, con soluzioni atte a realizzare il suo potenziale d'integrazione politica, di assolvere ai suoi compiti di fronte alle sfide e alle opportunità del XXI secolo. Tale compito è fondamentale, alla vigilia dell'ingresso nell'Unione di una diecina di nuovi Stati, anche per diminuire il divario che si è creato fra l'organizzazione comunitaria e il consenso dei popoli d'Europa.

Questa ricerca del Prof. Dusan Sidjanski, svolta su incarico dell'Associazione "Notre Europe" presieduta da Jacques Delors, si iscrive, con grande autorevolezza, nel filone di quel "Forum" che dovrebbe convogliare le idee delle varie forze politiche, sociali e culturali verso i centri decisionali. Anzi, data la sua connotazione scientifica, essa si propone di valere come base propositiva per i suggerimenti della società civile. A questo proposito è da rilevare come la composizione anche parlamentare della Convenzione costituisca un salto di metodo rispetto alle precedenti revisioni dei Trattati, tutte intergovernative. Un recente sondaggio della Commissione Europea mostra, infatti, come il 57% del campione privilegi una soluzione che mantenga agli Stati spazi significativi di autonomia e di potere. A un'attività burocratica mirante a regolamentare attività di ogni genere non hanno fatto riscontro, finora, progressi concreti nella gestione comune della politica estera, della sicurezza e della difesa. Un Superstato europeo non è quindi, con ogni probabilità, all'orizzonte, ma è anche vero che l'Unione non potrà essere soltanto una Confederazione perché ormai tale traguardo è già stato superato nei fatti.

Sarà necessario, quindi, pervenire a una sintesi originale in cui la grande ricchezza dell'Europa, la sua diversità, venga potenziata in una struttura federale sui generis, "inedita", appunto, come recita il titolo originario di questa ricerca, tradotta in varie lingue, e come suggeriscono queste pagine scritte in modo accessibile a tutti, ma piene di dottrina.

Il Prof. *Dusan Sidjanski*, fondatore del Dipartimento di Scienza Politica dell'Università di Ginevra, è professore emerito della Facoltà di Scienze Economiche e Sociali e dell'Istituto Europeo dell'Università di Ginevra. Noto internazionalmente anche per le sue collaborazioni con le Nazioni Unite e la Commissione dell'UE, ha al suo attivo numerose opere, tradotte anche all'estero, sul federalismo e l'integrazione europea.

ISBN 88-464-3779-9

