L'Europa agli albori del XXI secolo

a cura di
Daniela Preda



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.
-- -- --
This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



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

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

L'Europa agli albori del XXI secolo

a cura di
Daniela Preda

Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 2006 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.

Al lettore

La realizzazione di un libro comporta costi variabili (carta, stampa, legatura) e costi fissi, cioè indipendenti dal numero di copie stampate (traduzione, preparazione degli originali, redazione, composizione, impaginazione). I fotocopiatori possono contenere il prezzo perché, oltre a non pagare i diritti d'autore, non hanno costi fissi.
Ogni fotocopia, d'altra parte, riducendo il numero di copie vendute dall'editore, aumenta l'incidenza dei costi fissi a copia e costringe l'editore ad aumentare il prezzo; questo, naturalmente, fornisce un ulteriore incentivo a fotocopiare. Se questo circolo vizioso non verrà spezzato, arriveremo al punto in cui gli editori non avranno più convenienza economica a realizzare libri di testo per l'università.

In quel momento non ci saranno più neppure le fotocopie.

L'editore

Stampato in Italia *Printed in Italy*

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

INDICE

DANIELA PREDA
Introduzione pag. 9

PRIMA SESSIONE
Attualità dell'euroscetticismo

CORRADO MALANDRINO
Retoriche politiche dell'antieuropeismo o dell'euroscetticismo? Il caso della sinistra » 27

DANIELE PASQUINUCCI
Votare "no" all'Europa. L'euroscetticismo e le elezioni europee » 51

MAURO MAGGIORANI
Oltre il rifiuto. La lunga marcia del PCI incontro all'Europa unita » 63

GIORGIO GRIMALDI
Critica e partecipazione: le ONG ambientaliste ed ecologiste di fronte all'Unione europea » 73

LUCIO VALERIO SPAGNOLO - MARIO CERRATO
No euro please, We're British! » 105

GIULIANA LASCHI
La Gran Bretagna e la politica agricola comune » 131

Seconda Sessione

L'unione monetaria. Note storiche

LARA PICCARDO
I "precedenti" dell'UEM: tre tentativi di unione monetaria nell'Europa ottocentesca pag. 161

FRANCESCO INGRAVALLE
Alle origini dell'Unione monetaria europea: indirizzi e proposte istituzionali negli anni '60 » 185

DANIELA FELISINI
Da una politica monetaria nazionale all'unione monetaria europea. Note sulle banche italiane » 207

Terza Sessione

Il Trattato costituzionale europeo

GIAN PIERO ORSELLO
Le prospettive dell'Unione europea dopo i referendum francese e olandese sulla Costituzione europea » 223

JEAN-PIERRE GAUTRON
L'échec de la Constitution européenne en France » 235

MARIA ROMANA ALLEGRI
Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea » 259

PIER LUIGI PETRILLO
Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano » 303

MARIA CATERINA BARUFFI
La Costituzione europea ed il diritto di famiglia » 341

FILIPPO PIGLIACELLI
Europa 'potenza spaziale'. Il Trattato costituzionale e la definizione dello spazio come nuova competenza comunitaria pag. 357

SALVATORE ALOISIO
Legittimazione democratica del processo costituzionale europeo e strumento referendario » 375

Introduzione

L'apertura del XXI secolo ha rappresentato un periodo particolarmente positivo per il processo d'integrazione europea: il 1° gennaio 2002 si è concluso l'iter che ha portato alla moneta unica; il 1° maggio 2004 si è concretizzato l'allargamento a 10 nuovi Paesi, il 29 ottobre 2004 è stato firmato a Roma il Trattato costituzionale europeo.

A questi successi ha tuttavia fatto da contraltare l'emergere di una diffusa diffidenza – e in taluni casi di un'aperta opposizione – all'UE, alle sue istituzioni e alle sue politiche da parte di un settore sempre più nutrito di popolazione continentale, atteggiamenti che si sono manifestati in maniera clamorosa con la vittoria del "no" nei due referendum in Francia, il 29 maggio[1], e in Olanda, il 1° giugno 2005[2].

La decisione di sospendere i referendum previsti per l'approvazione del Trattato costituzionale[3], a partire dalla Gran Bretagna, lungi dal dover essere letta solo in maniera negativa, consente una salutare pausa di riflessione che permette di affrontare nodi importanti e insoluti sul cammino dell'integrazione. Purché di riflessione si tratti e non semplicemente di una pausa.

[1] I risultati definitivi proclamati dal Consiglio costituzionale francese riportano la vittoria del "non" con il 54,68% dei suffragi.

[2] Il 1° giugno, i Paesi Bassi, secondo i dati riportati dal Consiglio elettorale olandese (*Kiesraad*), bocciavano il Trattato costituzionale con la schiacciante maggioranza del 61,5% di "no".

[3] Si tratta dei referendum previsti in Regno Unito, Repubblica Ceca, Portogallo, Danimarca, Iralanda e Polonia.

Già i sondaggi condotti da Eurostat e Eurobarometro negli ultimi anni[4] avevano messo in evidenza le perplessità nei confronti della costruzione europea – e in particolar modo di allargamento e moneta unica – in Paesi tradizionalmente cauti quali Svezia, Danimarca, Regno Unito, Austria, ma anche in Paesi fondatori, come la Francia, e nuovi entranti, come la Polonia. I fatti parlano forse ancor più espressamente dei sondaggi. Basti pensare, solo per citarne alcuni, all'iniziale rifiuto del Trattato di Maastricht da parte della Danimarca[5], ma anche all'esile maggioranza con cui fu approvato in Francia[6], all'opposizione all'UEM nei Paesi scandinavi e nel Regno Unito, all'esito del referendum del 2001 sul Trattato di Nizza in Irlanda[7].

È d'uopo ricordare, inoltre, che la comparsa dei primi partiti antieuropeisti è contestuale alle elezioni dirette del Parlamento europeo: nel 1979 nasceva infatti in Danimarca il Movimento popolare contro l'Unione europea. Ad esso se ne affiancarono progressivamente molti altri: il Movimento di Giugno, anch'esso danese, guidato da Jens-Peter Bonde a partire dal '92, trasversale ai partiti e attivo solo in occasione delle elezioni europee; lo *United Kingdom Independence Party*, fondato nel 1993[8] con lo scopo di favorire il ritiro britannico dall'UE; il *Rassemblement pour l'Indépendence et la Souveraineté de la France*[9], sorto dalla

[4] Cfr. i siti europa.eu.int/comm/publications/booklet/eu_documentation; europa.eu.int/comm/eurostat.

[5] Il referendum danese sul Trattato di Maastricht si svolse il 2 giugno 1992. In quell'occasione i "no" prevalsero con il 50,7% dei voti contro il 49,3%. Il referendum fu ripetuto il 18 maggio 1993, dopo che il Paese scandinavo aveva ottenuto importanti concessioni concernenti difesa e moneta unica. Questa volta l'esito fu favorevole (56,8% di "sì").

[6] Il referendum francese sul Trattato di Maastricht fu indetto da Mitterand e si svolse il 20 settembre 1992. I "sì" ottennero il 51,01% dei voti.

[7] Il Trattato di Nizza fu respinto dagli irlandesi nel referendum del giugno 2001. L'approvazione irlandese sarebbe venuta nell'ottobre 2002.

[8] L'UKIP trae origine da una formazione preesistente, la Lega Antifederalista, nata nel 1991 per contrastare l'appartenenza britannica alla Comunità europea e il Trattato di Maastricht. Nel 2004 il partito ha ottenuto il 16,8% dei suffragi.

[9] In Francia, è stato attivo anche il *Mouvement Républicain et Citoyen*,

scissione di un precedente *Rassemblement pour la France et l'Indépendence de l'Europe*[10].

Negli ultimi anni il consenso ai partiti antieuropei è stato alimentato da alcuni fattori 'occasionali': l'insufficiente crescita economica, alcuni eccessi di regolamentazione comunitaria ascrivibili alla burocrazia di Bruxelles, il deficit democratico e la sempre maggiore lontananza tra istituzioni e cittadini. Le critiche spaziano dalla lotta all'euro, con i suoi corollari economici e sociali, alla politica dell'immigrazione, con i suoi risvolti sull'occupazione e sulla sicurezza dei cittadini, ad altre politiche comunitarie, ree di mettere in discussione le sovranità nazionali – si pensi in particolare alla creazione di una Forza di reazione rapida (embrione di un futuro esercito europeo), allo stabilimento di un sistema giudiziario comune, all'armonizzazione fiscale – sino ad arrivare a una vera e propria contrapposizione di sistema.

Lo spettro – se vogliamo riprendere l'ormai classica distinzione fatta da Taggart e Szczerbiak[11] – va da un antieuropeismo

guidato dall'ex ministro Jean-Pierre Chevènement, nato nel '92 come Movimento dei Cittadini e favorevole a una confederazione europea attorno all'asse franco-tedesco, da allargare successivamente alla Russia. È attivo inoltre il *Mouvement pour la France*, il cui leader è il visconte vandeano Philippe de Villiers, che conta attualmente 3 rappresentanti al PE.

[10] Il *Rassemblement pour la France et l'Indépendence de l'Europe* era nato in Francia nel 1999, sotto la guida dell'ex ministro dell'Interno Charles Pasqua e di Philippe de Villiers, uniti nella forte opposizione al Trattato di Maastricht e a quello di Amsterdam.. Nel corso del 2000 l'alleanza tra i due si scindeva: de Villiers dava vita al Movimento per la Francia, altri si univano al partito di Chirac, altri creavano il nucleo di quello che nel 2003 sarebbe diventato il *Rassemblement pour l'Indépendence et la Souveraineté de la France,* un partito attivo solo in sede europea che nelle elezioni del 2004 ha ottenuto più dell'8% delle preferenze e 3 eurodeputati.

[11] Cfr. Paul Taggart - Aleks Szczerbiak, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, SEI working paper (w.p.) n. 51 and Opposing Europe Research Network w.p. n.6, Brighton, SEI, aprile 2002; Id., *Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation*, SEI w.p. n.36 and Opposing Europe Research Network w.p. n.1, Brighton, SEI, ottobre 2002; Id., *Parties, Positions, and Europe: Euroscepticism in EU Candidate States of Central and Eastern Europe*, SEI w.p. n.46 and Opposing Europe Research Network w.p. n.2, Brighton, SEI, maggio 2001. Mi sia consentito inoltre rinviare anche alla tesi di laurea di Francesco Illarcio,

"forte", che in taluni casi sfocia nella richiesta di secessione dall'UE, a un eurosectticismo "debole", di carattere riformatore. Quest'ultimo può dirsi a sua volta – come ha ben sottolineato Tommaso Padoa-Schioppa – «una coalizione tra chi vuole più Europa e più internazionalismo e chi vuole più protezionismo e nazionalismi»[12].

Ed è proprio l'euroscetticismo "debole" che offre allo studioso la prospettiva più innovatrice. L'affermazione dell'Unione Europea e il diffondersi nell'opinione pubblica continentale di un sentimento di appartenenza sempre più radicato hanno aperto una nuova fase di dibattito interno sul processo d'integrazione, tale da modificare il concetto stesso di euroscetticismo, che può essere letto oggi come il sintomo più evidente di una statualità per certi versi compiuta, in cui il contrasto democratico tra le parti si eprime apertamente. L'opposizione all'Unione europea, da antisistemica quale era agli inizi del processo, si è gradualmente in gran parte trasformata in critica – più o meno costruttiva – 'interna' al sistema.

L'euroscetticismo "debole" ha trovato terreno fertile nei Paesi cosiddetti 'nuovi entrati'[13], dove la difesa della sovranità nazionale recentemente riacquistata si è saldata con le problematiche aperte dalla difficile transizione all'economia liberale e alla democrazia. Tra i partiti euroscettici più attivi, si possono annoverare il Partito democratico civile ceco guidato da Vaclav Klaus; il partito di centro-destra polacco Legge e Giustizia, fondato nel 2001 dai fratelli Lech e Jaroslaw Kaczynski, che alle europee del 2004 ha ottenuto il 12,52% dei suffragi; il Partito ungherese della Giustizia e della Vita, fondato nel 1993 dallo scrittore Istvam Csurka; il Partito comunista di Boemia e Moravia; il Partito progressista del lavoratori, erede del Partito comunista di Cipro, che negli anni Settanta si è opposto al riconoscimento a Cipro dello *status* di Paese associato della Comunità economica europea; il Maltese Labour Party. Ma le critiche all'UE si manifestano anche nei 'quindici'.

Euroscetticismo. L'altra faccia dell'integrazione europea, Università degli Studi di Genova, a.a. 2003-2004, relatore Daniela Preda.

[12] DANILO TAINO, *Padoa-Schioppa: ma l'euro non è a rischio*, in «Corriere della Sera», 31 maggio 2005.

[13] Fa eccezione la Slovenia, dove l'unico partito veramente contrario all'integrazione europea – il Nuovo partito – si è sciolto nell'estate 2004.

Tra i partiti euroscettici di destra si possono ricordare il Partito nazionale britannico, il Fronte nazionale di Le Pen, il Partito liberale dell'Austria di Jörg Haider, il Partito del Popolo danese (*Dansk Folkeparti*) di Pia Kjaersgaard, la Lega Nord in Italia, il Blocco fiammingo Vlaams Blok, le nuove destre antieuropee guidate da Pim Fortuyn in Olanda. La sinistra euroscettica, a sua volta, presenta diverse anime, alcune delle quali riunite nella Sinistra europea[14].

Oltre alle divisioni partitiche, esistono settori economici o culturali tradizionalmente euroscettici. Tra questi – al di là della costellazione ecologista, che è oggetto di un ampio saggio raccolto negli Atti – uno dei più significativi è il mondo agricolo. I partiti agrari euroscettici sono numerosi: dal polacco Autodifesa della Repubblica polacca all'Unione Popolare estone, dal Partito del Centro svedese al francese Caccia, Pesca, Natura, Tradizioni, fondato da Jean Saint-Josse, al Partito dei piccoli proprietari indipendenti, dei lavoratori agricoli e dei cittadini, fondato agli inizi degli anni Novanta in Ungheria.

Euroscetticismo e antieuropeismo non sono dunque una novità, ma è certo che gli ultimi risultati referendari hanno fatto da detonatore a una situazione di disagio sempre più radicata, dando voce a una varietà[15] di posizioni che, pur unite nel medesimo fine di critica serrata all'UE, divergono in maniera sostanziale negli obiettivi finali e nelle motivazioni.

[14] Tra queste: Rifondazione comunista di Fausto Bertinotti; lo spagnolo *Izquierda Unida*; il Partito del socialismo democratico, erede del Partito unico che resse le sorti della Germania Est (il SED); la Coalizione della Sinistra, dei Movimenti, dell'Ecologia, uno dei tre partiti d'ispirazione comunista presente all'interno dello scenario politico greco, la cui opposizione all'UE è peraltro tiepida e ispirata in particolare a tematiche di carattere economico e sociale; il Partito comunista portoghese, contrario alla liberalizzazione dei mercati e alla Costituzione europea che penalizza gli Stati più piccoli; il Partito della Sinistra svedese, che dal '95 chiede l'uscita della Svezia dall'UE ; la finlandese Alleanza di sinistra, creata nel 1990 in seguito al crollo del regime sovietico.

[15] In Francia, per il "no" si sono schierati i protezionisti come José Bové e gli agricoltori, i no global, in nome della lotta contro il liberismo americano, il socialista Fabius, la destra di Le Pen e di Jospin, coloro che volevano semplicemente protestare contro il governo Chirac, chi è contrario all'allargamento e teme l'immigrazione, tutti coloro insomma che tornano ad essere prigionieri del mito nazionalista e autarchico.

Sul banco degli imputati è un'Unione debole, che ha tolto potere agli Stati senza darlo a un governo europeo, fondata sull'illusione che si possa costruire l'Europa mantenendo le sovranità nazionali. «Se l'Europa è meno popolare di un tempo – scrive Tommaso Padoa-Schioppa – è per il modo lento, insufficiente e distorto con cui è stata fatta crescere e lasciata incompiuta»[16].

Si è molto parlato in questi giorni di mito europeista, di «retorica europeista»[17], ed è sicuramente un fatto che il sogno dei padri fondatori, di un'Europa che non c'è, ha per lungo tempo coperto i limiti di ciò che invece è stato costruito. Vero è, d'altra parte, che la retorica nazionalista ha a sua volta spesso imputato all'Europa comunitaria le carenze delle politiche nazionali, facendo ricadere su Bruxelles la responsabilità di scelte impopolari, ma necessarie, e trasformando l'UE nel capro espiatorio del fallimento delle politiche nazionali.

L'Unione europea è frutto di compromessi. Nel corso del processo d'integrazione, le ragioni dell'Unione si sono costantemente scontrate con quelle della conservazione delle sovranità nazionali e degli interessi corporativi che ad esse sono legati, determinando da un lato un assetto comunitario difficilmente codificabile a livello giuridico, scandendo dall'altro i tempi lunghi di un processo di cui non si conosce il punto d'arrivo. Pochi hanno percepito l'importanza fondamentale del fattore "tempo". Nell'epoca del bipolarismo e della guerra fredda il processo d'integrazione europea ha potuto continuare a riprendere il suo cammino, dopo le numerose crisi che ha attraversato, perché l'Europa ha potuto costantemente contare su un quadro di riferimento politico – gli Stati Uniti – che garantiva al nostro continente la sicurezza e una difesa comune, cioè gli strumenti essenziali della

[16] TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, *Quale contenitore per la democrazia*, in «Corriere della Sera», 28 aprile 2002.

[17] Mi riferisco in particolare ai commenti di Angelo Panebianco sul «Corriere della Sera» nel 2005. Anche ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, dopo la prima uscita ufficiale del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano a Ventotene, per l'anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli, ha titolato sulla pagina della cultura del «Corriere della Sera» *L'Italia non ha bisogno di un mito europeista*, 28 maggio 2006.

sovranità. Dopo il 1989 – con la fine della guerra fredda, il crollo dell'impero sovietico e il venir meno del collante esogeno che aveva fatto da sfondo al processo d'integrazione – e forse ancor più dopo l'attentato alle Torri di New York del settembre 2001 «si è creato un divario pericoloso – come ha affermato recentemente Barbara Spinelli sollevando quel problema "tempo", che era ben presente al padre Altiero – fra i tempi lenti della costruzione europea e l'inarrestabile precipitare delle degenerazioni nazionali (...) e gli artefici dell'Europa sono davanti a un bivio»[18].

Con i Trattati di Roma, nel quadro della coesistenza pacifica, i governi europei avevano optato per i tempi lunghi dell'integrazione funzionalistica, privilegiando la tendenza all'ampliamento delle competenze a scapito del rafforzamento delle istituzioni, nella convinzione che l'integrazione economica avrebbe condotto immancabilmente all'unione politica. L'allargamento è stato il frutto di un quadro di riferimento analogo. L'interdipendenza mondiale, da un lato, e la rincorsa alla 'piccola patria' dall'altro hanno avuto indubbie ripercussioni sul modello stesso d'integrazione 'regionale' europea, mettendo in luce la necessità di un chiarimento urgente sulle sue finalità e strategie e dell'adozione di politiche solide e condivise. Come ha scritto Ciampi nel suo recente intervento all'*École normale supérieure* di Parigi, in occasione del conferimento di un dottorato *honoris causa* per il suo forte impegno europeista[19], oggi non è più possibile rinviare quell'approfondimento che avrebbe dovuto procedere parallelamente all'allargamento. L'Europa deve cioè darsi gli strumenti istituzionali atti a garantire la governabilità dell'Unione. E il lavoro per la Costituzione europea «rimane essenziale per contrastare le forze centrifughe che insidiano l'unità europea e per far prevalere il bene comune sugli interessi antagonisti degli Stati»[20].

[18] Barbara Spinelli, *Fate presto l'Europa è a rischio*, in «La Stampa», 23 aprile 2002

[19] Marzio Breda, *"I governi non scarichino tutte le colpe sull'UE"*, in «Corriere della Sera», 16 giugno 2005.

[20] Discorso di Ciampi a un convegno organizzato dal Centro Ricci del-

La nona scuola estiva dell'AUSE, che si è svolta a Venezia nel luglio 2005, ha fatto propri alcuni dei più importanti motivi di riflessione che l'attualità europea offre, approfondendo come di consuetudine multidisciplinarmente temi storici, giuridici, politici, economici.

Gli Atti che vengono qui pubblicati, per ragioni di omogeneità e spazio, comprendono solo gli interventi storici, giuridici, politologici, che si dipanano lungo tre principali filoni di studio – l'emergere di un diffuso euroscetticismo; l'unione monetaria; il progetto costituzionale – tra loro strettamente connessi, dal momento che i successi dell'unificazione sono stati spesso motivo per la crescita di un atteggiamento critico nei suoi confronti.

L'euroscetticismo è stato il primo tema dibattuto durante la sessione storica.

Se gli studi sino a oggi condotti hanno privilegiato la storia del processo di unificazione europea, i suoi protagonisti, le sue tappe più significative, lasciando nell'ombra – come spesso succede in campo storiografico – i 'perdenti' del momento, i detrattori e le loro molteplici motivazioni, il tema non è più eludibile di fronte a un processo che – come si è visto –, a cinquant'anni dai Trattati di Roma, sta conoscendo indubitabili momenti di arresto e di ripensamento ed è anche opportuno, nel momento in cui una puntuale riflessione sulle critiche al processo d'integrazione può essere d'aiuto nel chiarire e superare i punti di *impasse*. Risalire alle radici del fenomeno può rivelarsi peraltro utile anche nella scelta delle terapie da adottare.

Nel primo intervento, Corrado Malandrino, mirando a enucleare una definizione condivisa della galassia euroscettica, distingue tra euroscetticismo e antieuropeismo e sottolinea l'inadeguatezza di numerosi schemi interpretativi sin qui utilizzati, che non riescono a dare ragione di realtà assolutamente non assimilabili quali federalismo, confederalismo e funzionalismo, da un lato,

l'Università Gregoriana, 20 giugno 2005, parzialmente riportato in GIUSEPPE SARCINA, *Europa, l'appello di Ciampi. "Essenziale la Costituzione"*, in «Corriere della Sera», 21 giugno 2005. Si veda inoltre DANILO TAINO, *Padoa-Schioppa: ma l'euro non è a rischio*, in «Corriere della Sera», 31 maggio 2005.

nazionalismo storico di destra e antieuropeismo di sinistra, dall'altro. Il suo intervento, rilevando in maniera critica i limiti delle ricerche sin qui condotte su diversi versanti, invita gli studiosi a mettere in cantiere una ricerca storico-filologica e filosofico-politica sulle retoriche dell'antieuropeismo.

Daniele Pasquinucci, a sua volta, mette in luce l'opportunità d'integrare le analisi di Taggart e Szczerbiak, che distinguono tra un euroscetticismo *hard* – il rifiuto del progetto d'integrazione – e uno *soft* – un'opposizione contingente e spesso 'positiva' alle strategie d'integrazione –, tramite l'adozione di un approccio diacronico al problema che tenga conto di alcuni elementi fondamentali di differenziazione. Solo attraverso una puntuale ricostruzione storica potrà infatti emergere la complessa natura degli "euroscetticismi", le motivazioni di critiche che non sempre coincidono con un atteggiamento negativo nei confronti del processo d'integrazione europea, la transitorietà o stabilità del fenomeno, la sua evoluzione. E sottolinea anche l'utilità che le elezioni europee possono avere nello studio dell'euroscetticismo, rappresentando indubbiamente un momento di esaltazione e concentrazione del fenomeno.

Queste riflessioni generali sono ampiamente suffragate da altre relazioni, più 'settoriali', riportate negli Atti.

Giuliana Laschi traduce operativamente la difficoltà dell'uso del termine euroscetticismo attraverso una disamina articolata del caso britannico e in particolare dell'opposizione alla PAC, troppo spesso confusa con l'euroscetticismo, ma in realtà in larga parte riconducibile alla critica delle sperequazioni esistenti nella politica agricola europea e all'individuazione dei limiti di questa, nel rispetto del bilancio nazionale, atteggiamenti che nulla hanno a che vedere con un complessivo rifiuto del processo d'integrazione. In egual maniera, rileva, anche l'euroscetticismo di tanta parte del mondo agricolo europeo può essere facilmente letto come corporativismo, opposizione alla PAC così come si è venuta storicamente a configurare, piuttosto che critica *tout court* all'integrazione (anche se ovviamente nell'euroscetticismo tale critica può talora sfociare).

Anche nel caso del "no" britannico all'euro, Valerio Spagnolo e Mario Cerrato, approfondendo nel loro saggio le motivazioni economiche – attraverso la valutazione costi-benefici in riferimen-

to alla classica teoria della *Optimal Currency Area* e degli *shock* asimmetrici – e politiche della mancata partecipazione all'unione monetaria, sottolineano come non si possa parlare di antieuropeismo *tout court*, là dove una miglior conoscenza del problema permetterebbe di guardare a questo rifiuto come a un contributo alla costruzione di un'Europa migliore. Il tema, poi, troppo spesso frettolosamente accantonato, delle letture diverse date al deficit democratico – un tema, questo, ripreso durante la sessione giuridica da Allegri – e al principio di sussidiarietà dalle diverse culture politiche nazionali dimostra quanto cammino si debba ancora percorrere per giungere a un'idea d'Europa condivisa.

Passando a un versante diverso, ma ugualmente tradizionalmente euroscettico, Mauro Maggiorani affronta il tema del PCI, le cui posizioni sono state ostinatamente critiche nei confronti della Comunità europea lungo tutti gli anni Cinquanta e Sessanta. Se il rifiuto dell'Europa unita – ideologico, politico-militare, strategico, culturale, economico – è stato per lungo tempo un dato certo e inequivocabile, l'A. dimostra come sin dalla segreteria Togliatti avessero trovato dimora nel partito posizioni innovative che si sarebbero tradotte in concreto progetto politico con Amendola e Berlinguer, al punto che l'europeismo dell'ultimo PCI appare il frutto di un lungo ripensamento ideologico interno al partito, un processo peraltro non sempre consapevolmente guidato e che non giunse a una conclusione piena e definitiva.

A sua volta, anche Giorgio Grimaldi, affrontando la tematica complessa dei rapporti tra associazioni ambientaliste ed ecologiste e unificazione continentale, sfata, almeno parzialmente, la credenza in un universo ecologista compattamente contrario all'integrazione europea, ripercorrendone i progressivi passi di avvicinamento all'Unione. Se le organizzazioni ambientaliste hanno tardato a inserirsi nella politica europea, a causa di un iniziale consistente eurocriticismo, alla fine degli anni Ottanta si è creata una *lobby* ambientalista all'interno dell'UE e negli anni Novanta si è assistito a un processo di progressiva europeizzazione delle associazioni ambientaliste. L'atteggiamento critico nei confronti dell'integrazione economica europea non ha impedito alle ONG di trovare nell'Unione europea spazi di politica sovrannazionale au-

tonoma, capaci di esprimere una politica ecologica. Si può dunque attualmente parlare, secondo Grimaldi, di un atteggiamento critico ma costruttivo da parte delle principali associazioni ambientaliste, molte delle quali si dicono convinte della necessità di aumentare i poteri democratici dell'UE, anche se nell'arcipelago ecologista permangono frange radicali, alcune delle quali dichiaratamente antieuropeiste.

La complessità del fenomeno euroscettico che emerge dagli interventi – l'esistenza, nel caso ecologista, di una miriade di associazioni ambientaliste dalle posizioni poliedriche non sempre convergenti; nel caso comunista, di posizioni eterogenee, seppur minoritarie, rispetto a quelle ufficiali del partito; nel caso britannico, di evidenti 'distinguo' tra posizioni solo apparentemente riconducibili a una stessa matrice; nel caso agricolo, di una evoluzione temporale e un'ampia varietà di sfaccettature derivanti dal diverso configurarsi della politica agricola comune – ci permette di trarre qualche parziale, ma interessante conclusione.

In primo luogo, emerge come la difficoltà di una distinzione netta tra ciò che è euroscettico e ciò che è antieuropeo, con tutti i distinguo che all'interno di questi due grandi insiemi sono stati proposti dagli studiosi, altro non sia se non il risultato distorto, ma prevedibile, dell'incertezza sugli obiettivi che ancora oggi, a cinquant'anni dai Trattati di Roma, affligge la costruzione europea. Qual è la meta che gli Stati europei vogliono raggiungere? La costruzione di una grande area di libero scambio? di una confederazione? di una federazione? Qualsiasi riflessione seria sull'euroscetticismo non può ignorare la domanda, così come la risposta che di volta in volta ad essa danno gli Stati, le parti politiche e sociali nazionali ed europee, i movimenti, le istituzioni, i singoli leader. Un esempio emblematico è la difficoltà di dare un'interpretazione univoca al deficit democratico, il cui superamento spinge i federalisti a chiedere "più Europa", attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, i confederalisti a chiedere "meno Europa" e un rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali all'interno delle istituzioni europee.

Nessuna ricostruzione seria dell'argomento può inoltre ignorare che questa risposta non ha nulla di 'fisso', ma si modifica nel

tempo, varia con il variare del contesto europeo e internazionale, si plasma ed evolve in un cammino tortuoso che vanamente si può tentare d'incapsulare in rigidi contenitori ideologici. È un'Europa processuale quella che stiamo costruendo, in continuo movimento, e l'opposizione a questa Europa non può certo assumere i caratteri della staticità, ma su di essa si modella. È dunque un approccio dinamico, non statico, quello che gli studiosi sono chiamati a utilizzare, un approccio evolutivo che sappia dar conto della complessità del fenomeno. Un approccio di tal genere, con la ricostruzione puntuale degli eventi, delle loro motivazioni e della loro evoluzione, può fornire una chiave di lettura importante, a tutto tondo, dell'euroscetticismo, delle sue specificità e delle sue innumerevoli e stratificate motivazioni e modificazioni.

Emerge infine in maniera chiara come solo un'analisi a tutto campo, di carattere multidisciplinare, possa gettar luce sui molteplici aspetti – giuridici, economici, politici, sociali – del problema.

Il successo dell'Unione Europea, come s'è accennato, non sembra estraneo all'acuirsi del fenomeno euroscettico. Euro, allargamento, Trattato costituzionale sono tutti fattori in cui consenso e dissenso si confondono e il carattere funzionalistico dell'integrazione, se permette di fare dei passi in avanti nei punti di minor resistenza governativa, è fonte di contraddizioni crescenti e sempre più dirimenti che possono spingere a chiedere, da un lato, "più Europa", dall'altro, una limitazione dei poteri e delle competenze dell'Unione.

Inutile nascondersi, al riguardo, che proprio l'euro, cui vengono attribuiti da un'opinione pubblica spesso colpevolmente poco informata l'aumento diffuso dei prezzi e le stesse contingenti difficoltà delle economie nazionali, è uno dei maggiori imputati della deriva euroscettica, ove non diventi, al contrario, la premessa per la richiesta di una statualità più coesa, ancorché non "nazionale", a partire dall'unione economica.

A tre anni dalla sua adozione, è parsa dunque opportuna – ed è questo il tema affrontato nella seconda sessione storica – una riflessione che andasse al di là dell'impatto economico che la moneta comune ha avuto su cittadini e Stati membri, ponendo l'accento sul significato politico che questa nuova tappa del processo d'in-

tegrazione europea, che sottrae agli Stati nazionali un'attribuzione essenziale della sovranità quale quella di battere moneta, assume.

Già nella seconda metà del XIX secolo, come ricostruisce Lara Piccardo, si ebbero tre importanti tentativi di unificazione monetaria tra Stati europei – l'Unione monetaria latina, quella scandinava e quella tedesca – da cui si evince che la moneta unica e i patti di stabilità non bastano se non sono accompagnati da un progetto politico più ampio. Mentre l'unificazione tedesca, prodotta dall'unione doganale, costituì per certi versi la premessa e trovò poi il suo completamento nell'unificazione politica, le prime fallirono dopo pochi anni, soprattutto a causa della mancanza di organismi comuni volti a coordinare le politiche economiche dei vari Stati.

Venendo agli albori della Comunità europea, Francesco Ingravalle, attraverso una puntuale ricostruzione dei primi passi dell'unione monetaria europea, a partire dall'inizio degli anni Sessanta sino ai piani Barre e Werner, e all'ardito *Memorandum* della Commissione Hallstein secondo cui adottare politiche comuni equivaleva a realizzare l'unione economica in vista dell'unione monetaria, dimostra come sin dall'avvio della Comunità economica europea sia emersa nelle istituzioni comunitarie la consapevolezza del rapporto problematico tra mercato comune e pluralità delle monete. E richiamando l'esistenza di quella "logica delle cose" che secondo Walter Hallstein induce a passare dall'integrazione dei mercati all'integrazione monetaria e di qui all'integrazione politica, mette in luce il nesso tra l'emergere dell'obiettivo dell'unione monetaria e la richiesta di istituzioni di governo delle monete.

A partire dal coordinamento monetario degli anni Settanta, Daniela Felisini offre una interessante panoramica sulla normativa comunitaria in materia di banche, ponendo l'accento sul salto di qualità nella regolamentazione dei mercati creditizi verificatosi agli inizi deglia nni Ottanta, in corrispondenza con l'affermazione della dottrina del mutuo riconoscimento reciproco, e soffermandosi in particolar modo sull'impatto che la nuova disciplina ha avuto sulle banche italiane.

L'imputato maggiore dell'euroscetticismo, insieme all'euro e alla politica dell'allargamento – che è stata evocata durante la sessione economica – resta il Trattato costituzionale su cui i cit-

tadini si sono espressi e che ha di fatto determinato una lunga fase di *impasse* da cui ancor oggi sembra arduo uscire. Su di esso si è focalizzata la sessione giuridica, passando dalla riflessione sul processo d'integrazione, sul suo passato, sugli errori che sono stati commessi lungo il cammino, ai punti di forza da cui ripartire, al futuro dell'Unione, alla strategia da adottare e agli obiettivi a breve e lungo termine da porsi. Trapela peraltro in numerosi interventi una domanda scomoda, ma necessaria: il Trattato costituzionale è una soluzione sufficiente alle esigenze dell'Europa?

Aprendo la sessione, Gian Piero Orsello ricostruisce con precisione la temperie del momento, non nascondendo la preoccupazione per il futuro, che vede ancora una volta compattarsi contro le ragioni dell'unità la destra nazionalista contraria alla sovrannazionalità e una sinistra variegata, politica e sindacale, ostile al liberalismo e convinta che la difesa del *welfare* passi attraverso lo Stato nazionale. L'A. sottolinea come l'effetto grave dei due fallimenti referendari francese e olandese non sia stato solo il blocco nel cammino dell'unificazione, ma l'influenza negativa che il voto, enfatizzando spesso demagogicamente gli aspetti negativi dell'integrazione, ha avuto sulla psicologia collettiva spingendo l'opinione pubblica europea verso pericolose derive nazionalistiche, ma invita nel contempo a trarre insegnamento dalle sconfitte e a riprendere il cammino facendo tesoro delle critiche e affrontando in maniera positiva le problematiche sul tappeto.

Jean-Pierre Gautron pone a sua volta l'accento sulla crisi del processo di ratifica del Trattato costituzionale aperta dal referendum francese, che si salda negativamente alle mediocri *performances* economiche, ricostruendo il dibattito avvenuto in Francia – e tuttora aperto – a partire dal termine stesso utilizzato – "Costituzione" – per passare agli ostacoli posti dal diritto costituzionale francese e alla strategia referendaria. Sulla base di una preziosa analisi delle modifiche all'*acquis communautaire* apportate dal Trattato costituzionale, l'A. conclude l'intervento con una riflessione a tutto campo sul futuro del processo di riforma istituzionale.

Maria Romana Allegri, affrontando dal *coté* giuridico il tema centrale del deficit democratico dell'Unione e dell'inadeguatezza delle procedure attraverso cui si esprime il *demos* europeo, si

sofferma sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea previsto dal Trattato costituzionale europeo. A partire dalla individuazione dei limiti del legislativo europeo – procedura di codecisione ristretta ad alcuni settori, mancanza di veri partiti europei, possibilità del Parlamento europeo di adire la Corte di Giustizia ancorando però il ricorso alla salvaguardia delle proprie prerogative, assenza di un controllo politico del Parlamento europeo sul Consiglio dei ministri – l'Autrice esamina le "terapie" suggerite – la parlamentarizzazione del sistema, il parlamentarismo a due livelli – soffermandosi in particolar modo sul ruolo che le Assemblee nazionali, per la legittimazione politica di cui godono, possono svolgere nel processo di democratizzazione dell'UE e ripercorrendo il processo storico che dalla Dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Maastricht ha determinato nell'ultimo decennio un'attenzione sempre maggiore verso questa possibile soluzione (di cui peraltro non vengono taciuti i limiti).

Sulla tematiche del deficit democratico s'innesta anche l'intervento di Luigi Petrillo, incentrato sul rapporto tra UE e gruppi di pressione che spesso, in assenza di partiti politici tradizionali e di una legittimazione diretta del potere esecutivo, svolgono un ruolo rilevante nella costruzione dei processi decisionali, operando nel Parlamento europeo come base di legittimazione delle iniziative comunitarie. Non stupisce, quindi, che la normativa comunitaria sui gruppi di pressione costituisca uno dei caratteri originali di un'Unione europea, in cui il coinvolgimento della società civile nelle dinamiche comunitarie data dalla nascita della CECA.

Che la carta costituzionale s'inserisca pienamente nella politica funzionalistica sin qui adottata, promuovendo riforme che attraverso piccoli ma significativi passi spingono il sistema UE verso forme più complete d'integrazione, è il tema di fondo dell'intervento di Maria Caterina Baruffi, la quale approfondisce un aspetto di particolare interesse del Trattato costituzionale – il diritto di famiglia – sottolineando come l'introduzione di norme uniformi sulla competenza in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale così come la semplificazione dei meccanismi di riconoscimento ed esecuzione costituiscano un passo in avanti decisivo verso la creazione di un autentico spazio giudiziario europeo.

Filippo Pigliacelli mette in luce un ulteriore aspetto di innovazione della Carta: l'attenzione dedicata alla politica spaziale. Dopo averne analizzato i presupposti storici – dalla creazione del secondo pilastro dell'UE (la PESC) alla partecipazione europea alla seconda guerra del Golfo e ai numerosi interventi umanitari – l'A. offre uno spaccato della storia della cooperazione europea nel settore delle attività spaziali, a partire dall'emergere di un interesse europeo per lo spazio negli anni Novanta sino alla sua definitiva affermazione, dapprima nei lavori della Convenzione, poi nel testo del Trattato costituzionale, e afferma come la politica spaziale possa diventare un elemento in grado di assicurare maggior spessore ed efficacia all'UE come attore internazionale.

Salvatore Aloisio affronta infine un aspetto procedurale dai forti significati politici – il nodo dello strumento referendario – vedendo in esso un goffo tentativo di risposta all'esigenza di garantire al processo costituzionale europeo, almeno a posteriori nella fase di ratifica, quella legittimazione democratica che la Convenzione, cui è mancato un vero potere costituente, non ha potuto garantire. Mostra come lo strumento referendario, frutto di una convinzione della superiorità della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa, abbia favorito un giudizio sommario, ancorato a logiche estranee all'oggetto del referendum.

Si può forse a ragione affermare che anche da decisioni come questa passa la nebulosa dell'euroscetticismo.

La lunga pausa di riflessione sull'Europa e sul suo futuro che i referendum costituzionali hanno avviato è ancora aperta e non è facile al momento prevederne tempi ed esiti. A questa riflessione – ci pare – l'insieme dei saggi raccolti nel volume, nella più genuina 'linea' dell'AUSE, offre spunti di rilevante interesse non solo scientifico, ma anche propositivo, aprendo nuovi, importanti, orizzonti di ricerca, senza dimenticare quei risvolti didattici che sono un blasone dell'Associazione.

Pavia, 30 agosto 2006

DANIELA PREDA

PRIMA SESSIONE

Attualità dell'euroscetticismo

CORRADO MALANDRINO
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Retoriche politiche dell'euroscetticismo o dell'antieuropeismo? Il caso della sinistra

1. *Premessa: problemi di definizione e di metodi*

È invalso tra i politici e gli storici, negli ultimi decenni, l'uso di parlare genericamente di "euroscetticismo" o di antieuropeismo per indicare atteggiamenti di vario genere e di diversa consistenza ideologica e politica. Come minimo, si vuol con tali termini indicare semplici dubbi nei riguardi del possibile progredire, dei modi delle realizzazioni o dell'avvenire dell'integrazione europea; nei casi di maggior rilevanza, si tratta invece di solide negazioni sulla possibilità di affermarsi dell'Europa come entità politica unitaria nella storia contemporanea e futura. Altre volte ancora si manifesta così una diffidenza che investe l'Unione europea per come è andata costruendosi istituzionalmente nell'ultimo quindicennio, con riferimento alla storia comunitaria pregressa e, in particolare, ad alcuni elementi forti, come la struttura del *budget*, l'identità continentale, alcune politiche o alcuni valori di base come il pacifismo radicale professato, e così via. Quest'ultima accezione tende ad essere più ricondotta nel termine UE-scetticismo che, come ricorda Piero Ignazi riprendendo una definizione di Timm Beichelt, non riguarda «l'Europa in termini simbolici e ideali», ma più specifi-

camente lo scetticismo sulle «sue pratiche, le sue istituzioni e le sue politiche»[1].

In tempi più recenti sono riemersi fenomeni politici diversi, di vero e proprio antieuropeismo, che è in effetti cosa diversa dallo scetticismo nei riguardi dell'Europa, concretandosi a mio avviso in una seria e profonda ripulsa dell'Europa, per es. di quell'Europa pacifista che non piace ai neoconservatori americani[2] o di quella economico-monetaria e politica. Si veda la paura dell'euro manifestata da vari esponenti politici della compagine berlusconiana di governo e l'aspettativa nutrita da costoro e da altri che un simile atteggiamento paghi in termini elettorali, come dimostrano alcune liste minori presentatesi con lo slogan "no-euro". Pochi osano dire apertamente e radicalmente di non volere l'Europa per non esser messi in compagnia di neofascisti come Le Pen, e si trincerano piuttosto dietro il paravento di una retorica antieuropea che parte spesso dal presupposto affermativo della logica del "sì, ma". Il risultato negativo degli ultimi referendum in Francia e nei Paesi Bassi, così come prima ancora le polemiche politiche nei paesi che hanno ratificato il trattato costituzionale con voto parlamentare, hanno fatto emergere in abbondanza posizioni euroscettiche, UE-scettiche e in alcuni casi apertamente antieuropeiste. Queste posizioni vengono espresse e commentate in forme retoriche ricorrenti e sovente tra loro alternative[3].

[1] Cfr. P. IGNAZI, *L'Unione degli euroscettici*, in «Il Mulino», 2004, n. 4, p. 687. Il contributo di T. BEICHELT cit. da Ignazi è intitolato *Euro-Skepticism in the EU Accession Countries*, in «Comparative European Politics», 2004, n. 1, pp. 29-50.

[2] Cfr. a titolo esemplificativo la rassegna fatta da T. GARTON ASH, direttore dello European Studies Center del St. Antony's College di Oxford, sul «New Yorker Review of Books» del 15 gennaio 2003 col titolo *Antieuropeismo americano* (consultata in http://www.larivistadeilibri.com/2003/04/garton-ash.html).

[3] A titolo di esempio cfr. gli articoli comparsi sul n. 3, 2005 de «Il Mulino»: A. PADOA SCHIOPPA, *Il no all'Europa e il difficile rilancio dell'Unione*, pp. 543-551; G.L. TOSATO e E. GRECO, *L'Unione da ratificare*, pp. 552-558; M. PANARARI, *La questione francese*, pp. 559-568; inoltre di W. CORALLUZZO, *L'Europa al bivio (o su un binario morto?)*, in «Diritto e libertà», 2005, n. 11. Su una presunta "rifondazione dell'Europa", paravento per chiedere in verità un ritorno al passato, disquisisce P. ANDRÉ, *Refonder l'Europe*, Bruxelles, 2005.

Mi pare che si possano cogliere esempi differenti tra loro di tali retoriche euroscettiche e antieuropee, sia a destra che a sinistra. Ci si potrebbe chiedere: ma c'è una sostanziale differenza tra euroscetticismo, UE-scetticismo, euro-scetticismo e antieuropeismo? Si potrebbe trattare solo di differenze di toni e di accenti, quindi di retoriche, all'interno di una sola sequenza di atteggiamenti culturali e politici? Io sono persuaso che in realtà ci sia una solida differenza tra i vari atteggiamenti sopraelencati. In particolare tra quelli provenienti dalla "sinistra" politica rispetto a quelli provenienti dalla destra media ed estrema. Credo però che, per rispondere più precisamente a queste domande, sia tempo di metter in cantiere una ricerca storico-filologica e filosofico-politica su queste "retoriche dell'antieuropeismo". L'analisi degli argomenti retorico-politici usati dalle varie parti in campo potrebbe aiutare a capire se c'è reale differenza tra i vari atteggiamenti di cui sopra. A questo scopo, occorre mettersi d'accordo sul vocabolario che si vuol usare e partire dalla definizione di un concetto più preciso di quel che si intende affermare con il "no" all'Europa: che cosa vogliono dire "euroscettico", "anti-europeo" o altri aggettivi similari? Ciò è necessario se poi si vuol procedere a una sorta di inquadramento tassonomico dell'euroscetticismo della sinistra che ne misuri la durezza in una scala crescente.

2. *Riferimenti metodologici*

Con quale metodo di analisi si può arrivare a conclusioni accettabili? Ognuno sceglierà le proprie. Tuttavia mi pare che, per avviare una ricerca ben fondata, si possa ricorrere al lavoro comparativo fatto da alcuni politologi per arrivare a una concettualizzazione che a loro serve per ricerche quantitative ed empiriche, ma in questa sede può bastare per suggerire una griglia idealtipica come base iniziale. In proposito, a partire dal 1998, esistono le elaborazioni di Aleks Szczerbiak e Paul Taggart che, a onta dei pochi anni trascorsi, sono diventati quasi dei classici, con la loro distinzione, in verità un po' troppo generica, di euroscet-

ticismo "duro" e "morbido"[4]. Quindi l'euroscetticismo avrebbe come minimo due modi di esprimersi. Mentre il secondo atteggiamento configurerebbe un'opposizione contingente o qualificata, in ogni caso limitata, verso l'integrazione europea, il primo, invece, esprimerebbe una negazione di principio verso l'intero progetto dell'integrazione economica e politica, l'opposizione a che il proprio paese diventi o resti membro dell'Unione.

Criticando la debolezza esplicativa di tale approccio, fin dal 2002 Petr Kopecky e Cas Mudde tentano di cogliere meglio le specificità delle «due facce dell'euroscetticismo»[5], considerando il fenomeno nella sua complessità, completezza e sistematicità, anche se il loro discorso appare poi applicato soprattutto ai partiti dell'Europa orientale e centrale. Essi propongono uno schema interpretativo basato sulla distinzione, introdotta da David Easton a proposito della doppia tipologia del sostegno dato ai regimi politici, ossia tra le due dimensioni – "diffuso" e "specifico" – che tale sostegno può assumere. Anche nel caso della UE, si può parlare di sostegno "diffuso" allorché si voglia sostenere *l'idea generale* dell'integrazione europea, mentre si deve parlare di supporto "specifico" quando si sostenga *la pratica* dell'integrazione europea. Il concetto di sostegno diffuso separa, secondo i due autori, gli "eurofili" dagli "eurofobi". I primi, gli "eurofili", credono in generale nell'idea dell'unificazione o integrazione europea (senza distinguere chi lo faccia da una posizione federalista o funzionalista, come Spinelli o Monnet, i quali credevano nell'istituzione di una federazione o di una comunità, da chi, come la Thatcher o de Gaulle, invece credeva solo in un'area liberoscambista o in una cooperazione politica intergovernativa e confederale).

[4] Cfr. P. Taggart, *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party System*, in «European Journal of Political Research», 1998, n. 33, pp. 363-388; Id. e A. Szczerbiak, *Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the Candidate States of Central and Eastern Europe*, *paper* presentato all'annuale *meeting* della Political Studies Association, Manchester, 10-12 aprile 2001. Anche Ignazi cita questi due autori nel suo articolo, cit., pp. 686-7.

[5] P. Kopecky, C. Mudde, *The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, in «European Union Politics», 2002, vol. 3, pp. 297-326.

I secondi, gli "eurofobi", temono la prospettiva dell'unificazione europea. Sotto questa definizione, sono tanto "eurofobi" i nazionalisti di destra che aborrono dall'idea di qualunque cosa appaia negare lo Stato nazionale, quanto i radicali di sinistra che pensano che l'Europa unita sia da rifiutare completamente perché espressione ideologica neo-liberale, antisociale e antipopolare. Non importa insomma qual tipo di retorica politica sia utilizzata a sostegno della posizione "eurofoba". Da essi vien fuori comunque una posizione tendenzialmente più o meno "antieuropea".

La seconda dimensione, quella del supporto "specifico" a una forma di regime (anche se naturalmente l'UE non è perfettamente assimilabile a un regime), individua secondo Kopecky e Mudde la distinzione tra "UE-ottimisti" – qui il prefisso UE sta a indicare l'Unione Europea da un punto di vista istituzionale – ed "UE-pessimisti". I primi credono nell'Unione e nel suo sviluppo, anche se hanno critiche da muoverle su punti specifici. I secondi, viceversa, i quali possono essere anche membri dell'Unione, non l'appoggiano sia per i caratteri che presenta al momento, sia perché diffidano della sua direzione di sviluppo. Essi considerano l'Unione come una deviazione da quelle che considerano le idee fondative dell'integrazione europea, che in linea di principio accettano. Combinando tra loro queste quattro figure in un quadrilatero con quattro caselle interne i due autori ottengono altre quattro definizioni come risulta dal grafico 1.

Figura 1 - *Tipologia di posizione dei partiti sull'Europa*

SUPPORT FOR EU	Europhile	Europhobe
EU-optimist	Euroenthusiasts	Europragmatists
EU-pessimist	Eurosceptics	Eurorejects

Fonte: P. KOPECKY, C. MUDDE, *The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, in «European Union Politics», 2002, vol. 3, pp. 297-326.

Da qui si vede che l'incrocio tra "eurofili e UE-ottimisti" genera la figura degli "euro-entusiasti", mentre l'incrocio tra "eurofili e UE-pessimisti" genera gli "euroscettici". Viceversa, l'incrocio tra "eurofobi e UE-ottimisti" genera il tipo degli "europragmatici", mentre l'incrocio tra gli "eurofobi e gli UE-pessimisti" genera il tipo degli "eurorifiutanti" (*eurorejects*). Da questa costruzione si comprende che c'è una chiara e netta differenza tra gli "euroscettici" e gli "antieuropei", che comunque sono concepibili o come "europragmatici" o come "eurorifiutanti". Gli euroscettici condividono, a modo loro, l'idea dell'unità europea, ma sono pessimisti sul modo nel quale viene realizzata o si può attuare oggi o in futuro. Appartengono alle altre categorie invece coloro che non sottoscrivono il progetto dell'integrazione, e nel caso degli "europragmatici" possono arrivare ad appoggiare talune realizzazioni dell'UE per loro fini utilitaristici, di partito o di Stato membro, ma con attenzione al controllo della direzione del movimento integrativo per impedire che giunga alla sua completa realizzazione o a finalità che li troverebbero assolutamente contrari.

Questo genere di tipizzazione non può certo aspirare a una validità assoluta, ma può esser utile per capire le differenze tra le varie retoriche politiche dell'euroscetticismo e dell'antieuropeismo. Vi sono altri due studiosi che recentemente hanno proposto nuove concettualizzazioni dell'euroscetticismo, collegandole più direttamente ai recenti eventi che coinvolgono il processo di ratifica del trattato costituzionale. Gli olandesi Marcel Lubbers e Peer Scheepers hanno differenziato una forma "politica", più diffusa e meno studiata, da una forma "strumentale" di euroscetticismo[6]. A loro avviso, «occorrono più ricerche per spiegare l'euroscetticismo politico e le differenze tra i due»[7]. L'euroscetticismo "strumentale" è dato dalla posizione di coloro che, in modo utilitaristico, diffidano dell'integrazione europea nella misura in cui questa non procura benefici al proprio Stato membro. Questo

[6] Cfr. M. LUBBERS, P. SCHEEPERS, *Political versus Instrumental Euro-scepticism. Mapping Scepticism in European Countries and Regions*, in «European Union Politics», 2005, vol. 6, 2, pp. 223-242.

[7] Ivi, p. 239.

genere di euroscettici insomma fa il classico conto utilitaristico del rapporto "costi-benefici" e dopo prende una posizione più o meno euroscettica. Non è chiaro quale adesione ideale vi sia in questa categoria al progetto complessivo dell'integrazione, né i due autori affermano di aderire allo schema sopraddetto di Kopecky e Mudde.

L'euroscetticismo "politico" scaturirebbe da una posizione estremamente diversa, essendo propria di coloro che dubitano che determinate politiche o determinati settori possano o debbano esser gestiti autonomamente dall'UE o in concorrenza o complementarità dagli Stati nazionali e dall'UE. In realtà, poi, Lubbers e Scheepers affermano che anche l'euroscetticismo strumentale, per quanto empiricamente distinto e rilevabile da quello politico, finisca per esser collegabile a quello politico, talché si chiedono se in effetti l'euroscetticismo politico possa definirsi come unica dimensione dell'euroscetticismo manifestato al livello generale del pubblico europeo in quanto rifiuto dell'UE e più precisamente «rifiuto di provvedere le istituzioni sovranazionali di un potere più legittimo per trattare con le questioni politiche»[8]. Attraverso un'analisi fattoriale, sulla base dei dati ricevuti dalla somministrazione di questionari, essi arrivano a conclusioni quantitative che in questa sede ci interessano meno (anche se forse la formulazione delle domande dei questionari, in questo caso come nel precedente, può esser utile per un confronto con gli argomenti retorici di cui si dirà analizzando le posizioni euroscettiche della sinistra). Quello che riguarda in questa sede è l'affermazione secondo cui il trattato costituzionale, prevedendo l'ampliamento delle figure istituzionali dell'UE e il rafforzamento dei poteri e delle competenze di quelle esistenti, anche attraverso l'ampliamento delle politiche e delle competenze che dovrebbero passare all'UE da parte degli Stati membri, non può non portare oggettivamente alla crescita delle posizioni di "euroscetticismo politico".

Abbiamo in conclusione varie definizioni di euroscetticismo e di antieuropeismo, alcune più generiche altre più specifiche. A fronte delle quali occorre pertanto preventivamente sgombrare il

[8] Ivi, p. 224.

campo da una possibile ambiguità: i fenomeni di euroscetticismo non possono esser confusi con atteggiamenti *tout court* antieuropei, che potrebbero rinvenirsi in forze non europee, ostili all'Europa dall'esterno o dall'interno. Passiamo pertanto, sulla base di queste concettualizzazioni, all'analisi dell'oggetto di questa relazione, ovvero allo specifico modo di presentarsi dell'euroscetticismo (o dell'antieuropeismo?) della sinistra nel suo linguaggio politico recente.

3. *Delimitazione della ricerca e dei materiali sull'euroscetticismo di sinistra*

Fare una ricerca di questo genere è stimolante e molto impegnativo. Stimolante perché non è chi non veda che negli ultimi tempi si è creata una tensione notevole tra chi auspica la realizzazione di un'Europa unita e chi vi si oppone con forze e con passione crescenti. La questione dei caratteri che può assumere il processo di unificazione dell'Europa sta diventando, se già non lo era, elemento di schieramento tra "amici e nemici", oggetto genuino di creazione di spazio politico. L'esistenza di una Europa che parla con un'unica voce, in luogo di una babele qual è oggi, è divenuta una condizione necessaria per esistere in quanto soggetto globale nel mondo dell'economia e della politica. Essere europeisti (non nel senso di eurottimisti a tutti i costi, cioè di eurostupidi) o antieuropeisti significa trovarsi in schieramenti politici che prima o poi saranno confliggenti anche su altre questioni politiche. Non riesco a vedere concretamente forze che dichiarano di allearsi, di esser disposte a sottoscrivere programmi comuni, e poi a trovarsi in ostinato diverbio sulle prospettive dell'Europa. Appare perciò tanto più necessario rendersi conto di che significhino determinate retoriche critiche nei confronti dell'Europa odierna. Ciò riguarda in special modo le retoriche utilizzate dai vari settori politici, di destra e di sinistra, tenuto conto che in genere le forze di centro (sia alleate alla destra sia alla sinistra) manifestano scelte più marcatamente europeiste.

Per entrare in questa tematica nel campo della sinistra, si è scelto di analizzare alcuni materiali che per il momento sono essenzialmente:

a) articoli di giornali indipendenti o di partiti di sinistra
b) dichiarazioni di esponenti politici in concomitanza con eventi importanti, come la firma del trattato costituzionale e il dibattito parlamentare per la sua ratifica
c) dossier messo a punto da «Le Monde» a seguito del referendum francese.

Si cercherà di esporre in prima battuta quali sono i principali dati emergenti, le opinioni e gli argomenti rilevanti, cercando di selezionarli e di metterli in collegamento tra loro per giungere alla loro definizione di "argomento retorico".

4. *L'emergere di un nuovo* gauchisme *euroscettico ed antieuropeo*

In genere si crede, con fondati motivi, che l'antieuropeismo e l'euroscetticismo siano fenomeni essenzialmente legati al nazionalismo storico delle destre. Ma ciò vale soprattutto per le destre legate a modelli del passato nazionalismo primonovecentesco, intrinsecamente collegato in ultimo con esperienze di tipo fascista. Tuttavia, anche in Italia l'euroscetticismo e un vero e proprio emergente antieuropeismo dai toni rabbiosi lo si collega soprattutto al centro-destra (soprattutto Lega, ecc.). Di ciò non si parla in questo contributo, che è dedicato invece all'emergere negli ultimi anni di un euroscetticismo *gauchiste*, tra i movimenti *no global* in giro per il mondo, che vedono nel presunto modello liberista europeo una tappa della globalizzazione contro la quale lottano, nei partiti dell'estrema sinistra, anche in Italia. A volte ci si meraviglia, ma a torto, di questa recrudescenza euroscettica di sinistra[9] divenuta straripante nel corso della battaglia per il "no" al trattato costituzionale in Francia, come se fosse cosa innaturale. Un *gauchisme* che contesta la costituzione europea in nome di più

[9] Cfr. G. MONTANI, *I rischi del* gauchisme européen, in «La Rinascita della sinistra», 6 maggio 2005.

Europa, oppure, come fa il movimento *Attac*, molto diffuso in Germania e Francia, che mescola elementi molto diversi per argomentare una posizione antieuropeista: in economia una sorta di keynesismo di sinistra contro il liberismo monetarista europeo, in politica la dimensione della democrazia nazionale e repubblicana – fonte della legittimazione dello Stato sociale e della nazione – contro il burocratismo eurocratico di Bruxelles.

In realtà, si dimentica che l'antieuropeismo è un fenomeno strettamente legato anche all'esperienza di una parte della sinistra storica, quella più estrema e rivoluzionaria legata al modello comunista e sovietico, per decenni assolutamente maggioritaria e dominante, a partire dall'inizio del Novecento, sebbene per cause diverse e con motivazioni differenti.

Mauro Maggiorani nel libro *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*[10] ha agevolmente spiegato la diffidenza e l'ostilità originarie del Partito comunista italiano nei confronti dell'idea dell'unità europea e dell'integrazione europea come processo concreto. Queste paure erano insite nel DNA ideologico del PCI a partire dalla presa di posizione di Lenin nell'articolo *Sulla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa*, pubblicato nel «Sozialdemokrat» del 23 agosto 1915, secondo cui nelle condizioni capitaliste gli Stati Uniti d'Europa erano da considerare «o impossibili o reazionari». Lenin si staccava con ciò da una linea di pensiero socialista e marxista europeista che aveva visto impegnati teorici importanti a livello internazionale come Kautsky, Bauer, Renner, Trockij, e in Italia il gruppo intorno alla «Critica Sociale»[11]. Con la sua pronuncia senza appello Lenin determinava un orientamento rigidamente chiuso all'orizzonte europeista nei partiti della Terza Internazionale, tratto che sarebbe stato accentuato durante il regime stalinista. L'alleanza con le democrazie occidentali contro il nazifascismo non rimise *ipso*

[10] Mauro Maggiorani, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, prefazione di A. Giolitti, Roma, Carocci Editore, 1998.

[11] In merito mi sia permesso di rinviare alle considerazioni fatte da C. Malandrino, *L'idea dell'unità federale europea e il socialismo marxista, 1900-1920*, in «Trimestre», XVIII (1995), nn. 1-4, pp. 29-56.

facto in discussione questo punto, tanto che anche uno spirito acuto e certo non conformista come Umberto Terracini manteneva ancora nel 1947 forti perplessità rispetto alla strategia del Movimento federalista europeo di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, al quale scriveva che a suo avviso non si poteva tenere il programma eurofederalista avulso «da quelle altre rivendicazioni in piano sociale che ne costituiscono le premesse indispensabili». Insomma occorreva, attraverso la solita strategia dei due tempi nella quale il secondo era destinato a un eterno rinvio, prima avviare a soluzione la questione sociale all'interno dei singoli Stati nazionali e poi lottare per l'unità democratica europea. E questo resterà per anni ancora il limite maggiore all'acquisizione di una coscienza saldamente europeista nel PCI.

Il libro di Severino Galante, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto: 1947-1957*[12] ha ben documentato la conseguente opposizione comunista non solo al progetto costituzionalfederale spinelliano, ma anche al più concreto disegno di integrazione comunitaria ed economico-istituzionale di Jean Monnet. Maggiorani ha proseguito l'analisi puntuale dell'atteggiamento comunista tra la data dei Trattati di Roma (1957) e la metà degli anni Settanta, allorché la conversione del PCI nei riguardi del progetto europeista fu sancita platealmente dall'elezione dell'alfiere del federalismo europeo, Altiero Spinelli, al Parlamento di Strasburgo nelle file del partito in quanto indipendente. Lo studio di Maggiorani ha colmato questa lacuna e lo ha fatto in modo ampio, positivo e corretto, cogliendo la "transizione" dei comunisti italiani, facendone rilevare i ritardi di natura ideologica e politica (le "doppiezze" valgono anche in questo campo) e mettendo in luce le ragioni di merito economico, sociale e culturale che spinsero eminenti personaggi della "destra" del sindacato e del partito, sotto la direzione di Giorgio Amendola e degli uomini «dotati di una maggior sensibilità europeista»[13] a lui vicini come Eugenio Peggio e Silvio Leonardi, a stimolare la

[12] SEVERINO GALANTE, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto: 1947-1957*, Padova, Liviana Editrice, 1988.

[13] Cfr. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri,* cit., p. 148.

marcia di avvicinamento a Bruxelles e Strasburgo. Un'azione che fu pienamente recepita e fatta propria da Enrico Berlinguer. Nel marzo 1962 («anno di frontiera» lo definisce Maggiorani), dopo la faticosa elaborazione della rottura krusceviana, su questa come su altre questioni avvenne un decisivo passo in avanti. Toccò ad Amendola nel corso del convegno tenutosi al teatro Eliseo sulle "Tendenze del capitalismo italiano" proporre una linea politica alternativa alla precedente opposizione globale e critica dell'assenteismo comunista rispetto alle grandi decisioni che venivano assumendosi nella cornice del mercato comune europeo. Di qui il sorgere di una condotta non meramente tattica od opportunista, ma contemplante gradualmente – attraverso non pochi contrasti interni con la componente tradizionalista che recalcitrava di fronte alla necessità di una «autocritica importante e severa»[14] – un cambiamento profondo nel modo di pensare la strategia della lotta politica comunista nel contesto democratico europeo. Da non sottovalutare, nella costruzione intellettuale della prospettiva di quello che Arrigo Levi definì «il neoeuropeismo del Pci»[15], il contributo dato dal «Bollettino CeSPE» diretto da Peggio, sul quale l'A. doverosamente si sofferma. La rottura del cordone ombelicale con l'Unione Sovietica – decisiva in questo senso la scelta critica nei confronti dell'invasione della Cecoslovacchia nel 1968 – costituì l'elemento decisivo nell'affermazione finale («l'approdo» lo definisce Maggiorani) della linea europeista all'interno del PCI. Un approdo che, però – e su questo punto forse la ricerca è un po' reticente –, se fu chiaro nelle sue componenti di adesione ideale al punto di vista europeista, non lo fu altrettanto da quello della riflessione coerente sul terreno federalista. Maggiorani ammette che il «problema dei poteri federali» continuò a essere ancora un ostacolo per un partito che aveva fatto della scelta "nazionale" il contraltare alle degenerazioni internazionaliste imposte da Mosca. La natura "nazionale" del PCI permase ancora per molti anni il limite di fronte a cui s'arrestava incerta la coscienza dell'impegno di costruire la federazione europea.

[14] Ivi, p. 192.
[15] Ivi, p. 302.

Ciò detto per i comunisti italiani, occorre però ricordare che lo stesso non vale per i comunisti di altri paesi europei, più ligi alle direttive moscovite di netto tenore antieuropeista, che per tutti gli anni Sessanta e Settanta si conformarono a giudizi negativi sull'Europa. Occorrerà aspettare la *perestroika* di Gorbaciov per assistere allo sbocciare del discorso sulla "casa comune europea". Oggi si può dire che tutto questo ragionare ideologico sia stato largamente superato, tranne che per qualche "giapponese" che ancora fa la sua guerra di classe nella giungla del capitalismo attendendo non si sa bene quale nuova crisi rivoluzionaria e crollo del sistema. Tuttavia lo spazio lasciato libero dalla caduta del modello sovietico dopo quella del muro di Berlino non è rimasto vuoto, come dimostrano le posizioni di un nuovo euroscetticismo di sinistra, che talvolta sembra velare un non meno radicato antieuropeismo.

5. *Alcuni "argomenti" della retorica euroscettica di sinistra*

Tutto ciò premesso e considerata superata pertanto la fase dell'antieuropeismo ideologico a sinistra (almeno nei partiti più importanti), passiamo a una prima analisi degli argomenti retorici emergenti da due materiali molto diversi tra loro, ma assai emblematici di un certo modo di pensare che per alcuni tratti può riecheggiare vecchie forme del pensiero comunista: a) i discorsi dei parlamentari italiani nel dibattito per la ratifica alla Camera del trattato costituzionale[16], e b) un dossier messo a punto e pubblicato da «Le Monde» il giorno dopo il voto per il referendum in Francia. Nel primo caso, si prenderà in considerazione solo gli interventi dei maggiori esponenti di sinistra che si sono astenuti o che hanno votato contro. Cominciamo da chi si è astenuto. Bisogna premettere che tutti quanti affermano di astenersi o di opporsi non perché contrari all'unità europea, ma perché critici o contrari a come essa si realizzi.

[16] Cfr. il sito http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed574/sl120.htm che riporta la seduta del 25 gennaio 2005.

La posizione astensionista di maggior rilievo politico per i Verdi è stata espressa dal segretario nazionale Alfonso Pecoraro Scanio. Gli argomenti a giustificazione di questa posizione sono essenzialmente quattro: 1) un argomento "procedurale" distinto in due forme, ossia da un lato la critica al fatto che il trattato non sia una vera "costituzione", prodotto cioè di un'assemblea costituente; dall'altro, che si sia poi scelta la via della ratifica parlamentare e non quella referendaria, che avrebbe avuto maggior peso politico essendo espressione diretta della volontà dei popoli; 2) un argomento che possiamo definire "pacifista", in quanto il trattato non conterrebbe «il ripudio delle azioni militari preventive, e dunque il no alla guerra, un progetto europeo di pace»; 3) un argomento tipicamente "ambientalista", in quanto il trattato non prevederebbe «una forte considerazione dell'ambiente e dei diritti dei cittadini e dei consumatori»; 4) un argomento "sociale" (espresso in forma molto ridotta e debole), in quanto si tratterebbe di «una costituzione un po' liberista e un po' strana».

Tralasciando per ora ogni commento, passiamo alla presentazione della posizione euroscettica più forte, quella contraria di Rifondazione comunista enunciata da Giovanni Russo Spena in modo ricco e articolato. Ritroviamo la pregiudiziale che scherzosamente si potrebbe intitolare del "+ 1", ovvero del "vogliamo un'Europa più…". Russo Spena dice: «RC è contraria alla ratifica di questo trattato, non certo perché siamo contro l'Europa, ma proprio perché vogliamo più Europa, più Europa sociale e riteniamo questo trattato un ostacolo da rimuovere per costruire un'altra Europa». Anche nella posizione di Russo Spena compaiono gli argomenti visti prima: quello "procedurale", quello "sociale" espresso naturalmente con maggiore ricchezza di motivazioni (attacco alla "direttiva Bolkestein", definita antisociale e contro i diritti del lavoro, attacco alla carenza delle politiche di coesione, al carattere neoliberale e alla privatizzazione, al patto di stabilità che è «frusta antisindacale»), quello "pacifista". Manca stranamente l'argomento ambientalista, forse poco presente al deputato comunista. Compare invece una lunga trattazione sul carattere politico-istituzionale dell'UE, che si configura come un attacco «all'Europa senz'anima», ossia distante dai popoli, priva di legit-

timazione democratica. Non è chiaro infatti, per Russo Spena, dove risieda la sovranità e la legittimazione democratica di «quest'Europa senz'anima», che corrisponde alla concezione di una «idealistica, omologante e presunta identità europea che vive nel vuoto dei processi reali». Con questa "costituzione" non si dà ancora un «popolo europeo». Sono pertanto «completamente sbagliati direzione e contenuti del trattato». L'Europa unita deve essere al contrario il risultato di «pratiche alternative» e di una «visione del mondo altra».

Abbiamo a questo punto messo insieme i temi principali di una "retorica del rifiuto" nella sinistra, ma ancora dobbiamo capire se sia "euroscettica, UE-scettica o eurofobica". Possiamo ancora verificare, prima di procedere, se l'altra fonte segnalata all'inizio del paragrafo, ossia il dossier di «Le Monde», suggerisca nuovi argomenti. Ma, in verità, dopo aver confermato che la *gauche* ha votato al 67% per il "non" (il PC al 95% e il PS al 59%, i Verdi ed Eco al 64%), «Le Monde» si limita a sottolineare per voce del *directeur de la rédaction*, Gérard Courtois, che «angoscia sociale e paura della disoccupazione» sono la motivazione principale del *grand refus*. Si è insomma ancora all'argomento "sociale", che però risulta più circostanziato. Il 46% dei "non" (di cui 51% operai e donne) sarebbero dovuti proprio a queste motivazioni, la paura che l'UE aggravi con il nuovo trattato e con le sue politiche le condizioni dell'occupazione, cosa che può esser ulteriormente scomposta in: a) paura per il *dumping* sociale, b) paura per la delocalizzazione di aziende in paesi a minor costo unitario di produzione, c) paura per gli effetti della "direttiva Bolkestein" sulla liberalizzazione dei servizi[17]. La cosa notevole, sulla quale occorre riflettere, è che l'82% dei votanti "non" a domanda risponde che «la costruzione dell'Europa non sarà indebolita» da questo voto negativo. È chiaro perciò che si desidera più Europa, ma diversa da quella voluta dai governi.

D'altra parte, Fausto Bertinotti, in una dichiarazione rilasciata l'11 gennaio 2005 a Strasburgo all'indomani della contemporanea

[17] Cfr. l'interessante analisi-commento di A. SABATINO, *La lezione della direttiva Bolkestein*, in «PiemontEuropa», XXX (2005), nn. 1-2, pp. 19-22.

sessione del PE, preannunciava alcuni di questi temi in tre argomentazioni: a) il trattato costituzionale in realtà costituzionalizza non i diritti, ma il mercato (confluente nell'argomento "sociale"); b) il trattato non prospetta la riforma dell'Europa, ma costituzionalizza il suo stato attuale (argomento "procedurale" e del deficit democratico); c) non esprime un popolo europeo (argomento "dell'assenza di un'anima")[18].

Si badi bene che alcuni di questi argomenti critici sono presenti – in misura minore e meno deflagrante, nel senso di rappresentare critiche costruttive a un trattato che abbisogna di modifiche dopo la ratifica – anche in vari discorsi di altri esponenti della sinistra che però hanno votato a favore della ratifica del trattato, come per es. Armando Cossutta per i Comunisti democratici o Alfiero Grandi e Pietro Folena a titolo personale o nei discorsi di esponenti DS (anche se nel frattempo Folena è passato con il PRC). Cossutta è arrivato a dire nel suo intervento che in realtà, chi vota no o si astiene si schiera contro l'Europa, con ciò tacciando i membri della sinistra di cui sopra di un oggettivo atto di antieuropeismo[19].

[18] Cfr. anche la replica di N. VALLINOTO, *Le bugie di Bertinotti sulla costituzione europea*, in «L'Unità Europea», 2005, nn. 371-2 (gennaio-febbraio), p. 15.

[19] Si confronti anche la posizione di TONI NEGRI su «Libération» del 13 maggio 2005, laddove motiva il suo "sì" al trattato con l'argomento che la costituzione rappresenta un passaggio necessario «per combattere l'impero», ossia la «nuova società capitalistica mondializzata» sotto l'egemonia statunitense. Una forte presenza europea, ancorché essa stessa di stampo capitalistico, permetterebbe l'esistenza di un contropotere nei confronti dell'unilateralismo americano. Sotto questo aspetto, secondo Negri, del tutto superato e illusorio è il baluardo statalnazionale. Anche se la Costituzione europea è in salsa capitalista, comunque introduce nuovi diritti e una dialettica necessaria ai movimenti di resistenza all'impero. Per questo motivo secondo Negri, «bisogna essere pragmatici» e votare sì. Si potrebbe dire, utilizzando una categoria di Kopecky e Mudde, che Negri è un "euro-pragmatico", perché è un "eurofobo euro-ottimista" che non condivide assolutamente il progetto europeo in se stesso, ma ne apprezza pragmaticamente alcuni aspetti che dialettizzano il processo anticapitalistico globale.

6. *Gli "argomenti" dell'euroscetticismo secondo le rilevazioni nel Nord e nel Centro-Est europei*

A questo punto sarebbe interessante verificare se c'è consonanza, o convergenza tra gli argomenti, nella forma che abbiamo rilevato sostanziare la retorica euroscettica di sinistra, e quelli presenti nei sondaggi e nei questionari di cui gli studiosi comparativi citati in apertura si sono serviti per operare le loro rilevazioni e comparazioni quantitative.

Secondo le ricerche finora seguite sotto il profilo metodologico e definitorio dei fenomeni euroscettici o eurofobi, vi sono degli "argomenti" classici capaci di definirli in modo chiaro ed esauriente. Per esempio, le ricerche sull'euroscetticismo in Europa centrorientale sono generalmente incentrate sul giudizio dato dai partiti e dai movimenti sociali rispetto all'adesione all'UE negli anni Novanta e in quelli prima del referendum. Non potrebbe esser tanto diverso, considerato che a partire dalla caduta del Muro di Berlino la questione fondamentale per i paesi del sistema ex-sovietico è stata appunto quella dell'inserimento o meno nel sistema occidentale e comunitario. L'argomento euroscettico fondamentale in tal caso, sia a destra sia a sinistra, si riduce all'essere pro o contro l'adesione. Non esistono ancora ricerche più raffinate. Però, su questa base è difficile istituire qualunque confronto, in quanto, come si è detto sopra, non c'è nessun partito o forza di sinistra che non parta dal presupposto di voler più Europa unita, non meno.

Occorre perciò riferirsi, per trovare possibili termini di paragone e differenziazioni più sottili, varie e soddisfacenti nella determinazione degli atteggiamenti e degli "argomenti" euroscettici, a ricerche applicate all'esperienza di paesi o regioni che abbiano al loro attivo qualche decennio di vita comunitaria. La ricerca di Richard Haesly[20] può già fare al caso nostro, essendo applicata a

[20] Cfr. R. HAESLY, *Euroskeptics, Europhiles and Instrumental Europeans. European Attachment in Scotland and Wales*, in «European Union Politics», 2001, vol. 2, pp. 81-102. Anche il saggio di LUBBERS E SSCHEEPERS, cit., contiene riferimenti ad argomenti euroscettici degni di maggior utilizzo.

due regioni tradizionalmente "euroscettiche" come la Scozia e il Galles, facenti parte di uno Stato altrettanto euroscettico nel suo complesso. Vediamo quali sono quindi gli argomenti che definiscono secondo Haesly «the core of Euroskepticism», che sostanziano cioè le domande che sono poste nei questionari somministrati ai campioni di cittadini britannici, scozzesi e gallesi allo scopo di quantificare e qualificare meglio il loro euroscetticismo.

Le affermazioni-campione riguardano le seguenti questioni:

1) la sicurezza che il Regno Unito non perda nessuno dei suoi requisiti di indipendenza e di potere in quanto nazione sovrana rispetto all'UE;
2) il giudizio di condanna sulla condotta dell'UE rispetto alla questione della "mucca pazza" (concretatasi nel bando alla carne dell'isola), eretta a caso simbolo di un modo di procedere irrispettoso dei bisogni e delle competenze britanniche;
3) la scelta di non aderire a Eurolandia, considerato il peso attribuito alla sterlina come simbolo nazionale; e in collegamento a questa
   3.1) la valutazione se lo star fuori dal sistema dell'euro non penalizzi l'economia britannica sotto il profilo della stabilità e della crescita nazionali;
4) il peso prevalente assegnato al sentimento di identità nazionale rispetto al sentimento identitario europeo;
5) la valutazione sulle eventuali opportunità che l'UE possa dare a due regioni dotate di tradizioni "nazionali", come Scozia e Galles, di diventare nazioni indipendenti;
6) l'orgoglio di sentirsi "europei";
7) il sentirsi più "europei" che "britannici".

Le risposte che definiscono il perfetto "euroscettico" sono naturalmente dei sì decisi alle prime quattro questioni e alla settima; dei no altrettanto decisi alle nn. 5 e 6.

Si può notare che tali questioni riportano l'attenzione su tre livelli di problemi e di "argomenti" (che poi possono esser giocati su molti altri tavoli e carte che si inquadrano a tali livelli): a) quelli relativi all'adesione o meno a politiche e competenze dell'UE in ambiti economico-sociali specifici, più o meno ampi – dalla mucca pazza all'euro (i casi naturalmente si potrebbero moltiplicare,

con riferimento agli interessi prevalenti e/o momentanei in ciascun paese, si pensi alla recente direttiva Bolkestein che in generale lederebbe secondo i critici gli interessi della forza lavoro occidentale rispetto all'orientale) –; b) quelli relativi a definizioni socioculturali e identitarie; c) quelli relativi a definizioni di sovranità, in particolare nell'ambito delle relazioni internazionali. In effetti sono proprio questi i tre livelli ai quali fa riferimento anche la ricerca di Lubbers e Scheepers, i quali misurano l'euroscetticismo sul rifiuto di concedere alle istituzioni europee poteri e competenze in merito alla decisione delle politiche internazionali, socioculturali e socioeconomiche, oppure sulla valutazione positiva o negativa di essere membri dell'UE e di ricevere benefici da ciò. Chiaramente nel terzo caso si configura soprattutto la categoria dell'euroscetticismo "strumentale", mentre nei primi due più quello "politico".

Come si possono definire, a fronte di tali "argomenti" euroscettici ed eurofobi, le posizioni euroscettiche della sinistra?

Si potrebbe organizzare, in uno sviluppo futuro della ricerca, tale confronto in modo analitico approfondendo e assumendo come riscontro la definizione degli argomenti rilevati nelle retoriche sopraddette della sinistra, e più precisamente secondo i quattro argomenti fondamentali: "sociale", "pacifista", "ambientalista" o comunque "dell'integrità territoriale e culturale" e infine l'argomento "dell'anima" e della procedura costituzionale", o altrimenti detto, della costruzione di un "popolo europeo". Tuttavia, in prima battuta, non si può che concludere che c'è una differenza profonda tra l'euroscetticismo tipico dei paesi del Nord e quello del nuovo *gauchisme*.

7. *Una prima rilevazione sul carattere della retorica euroscettica di sinistra*

Veniamo allora a un'analisi un po' più circostanziata per quel che riguarda il Partito della Rifondazione comunista, il quale – come si è visto – pur manifestando una posizione nettamente UE-

scettica[21], pare comunque privilegiare la sfera europea come arena di discorso e di scontro politico. Anche la scelta fortemente voluta da Bertinotti di concorrere alla fondazione del Partito della Sinistra europea e di diventarne il presidente va in questa direzione[22]. Gli argomenti conclusivi che materiano la posizione di questa importante forza politica della sinistra sono principalmente quello sociale e quello pacifista.

Uno specchio soddisfacente di tali argomentazioni può darlo Fabio de Nardis in un informato articolo, incentrato sullo studio dell'orientamento politico complessivo del PRC in quanto partito di alternativa sociale e di governo, eseguito secondo criteri politologici e quantitativi sulla base di materiali giornalistici e dei lavori del VI congresso del PRC tenutosi nel marzo 2005[23]. All'ultimo congresso la

[21] Cfr. per esempio i commenti con cui il giornale di Rifondazione, «Liberazione», ha accolto i risultati dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Nell'edizione del 2 giugno parla di «domino del no», interpretando la sconfitta del trattato come «condanna delle *élites* e della cultura neoliberista». A questa sconfitta, alla quale deve conseguire la sospensione delle ratifiche, occorre rispondere con «l'apertura di un altro processo che faccia dei popoli i protagonisti della costruzione di un'altra Europa». Il 4 giugno, in un articolo a firma R. E. intitolato *La bocciatura della Costituzione UE in Francia e Olanda riapre il dibattito sulla sospensioen delle ratifiche. Carta UE, Chirac vola da Schroeder*, si nota che «il nuovo vento dell'euroscetticismo sta spazzando anche la Scandinavia».

[22] Del Partito della Sinistra europea parla positivamente anche il senatore dei DS Cesare Salvi che secondo l'articolo intitolato *Un'importante novità politica* di DANIELE ZACCARIA, in «Liberazione», 15 gennaio 2004, affermerebbe una valutazione positiva della nuova "creatura" politica con le seguenti parole: «Sì, trovo molto incoraggiante l'idea che nasca un'aggregazione della sinistra alternativa su base europea, ossia di una sinistra consapevole del suo terreno di azione, che contesti le politiche neoliberiste, si batta per la pace, per un mondo multipolare, che in sostanza lotti per "un'altra Europa". Non si è più nel *cliché* dell'antieuropeismo che ha circolato in alcuni ambienti della sinistra radicale, anche certamente se non in Italia. Non sono d'accordo con chi dice che il Partito della Sinistra europea è qualcosa di vecchio, critica compiuta da ambienti vicini a noi, penso per esempio al "Manifesto". Al contrario vedo uno sforzo per costruire qualcosa di nuovo e di originale. Allo stesso tempo diffiderei di chi nel centrosinistra esprime un interesse strumentale nei confronti dell'iniziativa. Naturalmente ci sono ancora molti dubbi, o piuttosto molti interrogativi che si pongono».

[23] Cfr. F. DE NARDIS, *Sinistra in movimento. La rifondazione comunista dalla*

mozione di maggioranza, presentata da Bertinotti col titolo "L'alternativa di società", dedica parecchio spazio al tema europeo nel paragrafo dedicato alla dimensione internazionale. L'Europa è considerata come una grande arena politica nella quale sviluppare l'opposizione a questa UE che «costituzionalizza il primato del mercato ed espelle pace e diritti dall'identità europea»[24]. Occorre quindi mettersi sulla via di una grande mobilitazione di massa guidata dal Partito della Sinistra europea contro il trattato. Questo tema è variamente elaborato sulla rivista della maggioranza di Rifondazione che si intitola appunto «Alternative».

Occorre notare di passaggio che nelle mozioni congressuali presentate dalle altre quattro correnti di Rifondazione, collocantisi all'estrema sinistra del partito su posizioni molto ideologiche riprese dalla tradizione marxista-leninista o veterotrockijsta, oppure in aree contigue all'estremismo disobbediente e antisistema dei *no global*, la bocciatura dell'Europa è ancora più radicale e si può nettamente parlare di antieuropeismo *tout court*. L'Europa per tali tendenze sarebbe «espressione sovrastrutturale della classe dominante e di una cultura neoliberale che punta a colpire i diritti fondamentali dei cittadini e dei lavoratori partendo dal terreno della precarizzazione e della destrutturazione dei *Welfare* nazionali»[25]. Tuttavia, nella sua parte maggioritaria, secondo de Nardis, l'analisi dei temi dibattuti in «Liberazione» e nelle varie riviste di quest'area della sinistra tra il dicembre 2004 e il febbraio 2005 rivela il tentativo prettamente politico «di far convergere in Europa in un unico soggetto politico le varie formazioni che si riconoscono nei valori di una sinistra radicale e antiliberista»[26]. In conclusione, «si cerca di rivendicare l'universalismo pacifista tipico di una certa tradizione europea scegliendo l'Europa come luogo minimo da cui avanzare proposte di trasformazione della società (...) come terreno essenziale di iniziativa politica. In questo senso si

resistenza sociale al governo di alternativa, in «Quaderni di Scienza Politica», XII (2005), nuova serie V, n. 3 (dicembre), pp. 409-456.

[24] Ivi, p. 415.

[25] Ivi, p. 418.

[26] Ivi, p. 434.

ripropone con forza la scelta di un europeismo "sociale" e in quanto tale alternativo a quello predisposto nel trattato costituzionale. In questa stessa logica si inserisce la scommessa politica della sinistra europea come nucleo di coordinamento di quella sinistra alternativa che sceglie l'Europa come arena di confronto e di scontro»[27].

Sulla base di questi riscontri e di queste riflessioni, si dovrebbe concludere in prima approssimazione che non di antieuropeismo in senso forte (ideologico) si tratterebbe, se con questo termine noi designiamo quelli che Kopecky e Mudde chiamano "eurofobi", cioè coloro che rifiutano il progetto europeo e le connesse idealità in sé, sia nella versione degli "europragmatici" sia in quella degli "eurorifiutanti". Tutte le forze della sinistra sopraelencate partono, secondo le intenzioni enunciate, dal presupposto di volere "più" Europa unita, ma solo in una forma diversa da quella che le pratiche intergovernative preparano[28]. Nella categorizzazione loro si tratterebbe allora di "euroscettici" nel senso pieno, in quanto coniugano l'eurofilia di fondo con l'euro-pessimismo circa la direzione presa dall'Unione Europea, il suo carattere dominante, le politiche perseguite. Non compare nella retorica della critica di sinistra nessun riferimento ai tradizionali temi leninisti o comunisti, realmente antieuropei ed "eurofobi" proposti fino agli anni Settanta e superati in Italia con Berlinguer ed Amendola, in URSS da Gorbaciov. Naturalmente sarei meno sicuro del fatto che alcuni pregiudizi non alberghino ancora come *arrière-pensée* nella testa di un certo numero di militanti comunisti italiani e francesi. E comunque, prima di trarre questa conclusione, occorrerà porsi il problema se poi, pur condividendo apparen-

[27] Ivi, p. 444.

[28] Se si prendono in considerazione gli articoli apparsi su «Liberazione», organo di RC, all'indomani dell'esito negativo dei referendum in Francia e in Olanda (per firma di Piero Folena, *Bill of Rights anche per l'Europa*, e di Franco Russo, *Dal No al trattato alla Costituzione europea*), si constata ancora una volta che il problema che viene sollevato riguarda il carattere sociale e democratico dell'Europa unita, e la via costituente da seguirsi. In una parola, il problema dell'anima e dell'identità del "popolo europeo": cfr. i loro articoli ripresi su «L'Unità Europea», 2005, nn. 375-76 (maggio-giugno), pp. 22-23.

temente le idealità e finalità generali o astratte dell'unità europea, alcuni partiti di sinistra non esprimano al fondo posizioni tali che, nel merito, siano irrimediabilmente confliggenti con i criteri generali economico-politici che da mezzo secolo guidano concretamente l'integrazione europea. Si potrebbe scoprire, al termine di questa verifica, che alcuni esponenti o forze di sinistra sono in definitiva "eurofobi" e quindi antieuropei in senso forte[29].

Allo stato dell'analisi, per molti di loro, si tratta di una forma di euroscetticismo "morbido" e non "duro", per usare i concetti di Szczerbiak e di Taggart. E altrettanto con sicurezza si può affermare che non si tratta di un euroscetticismo "strumentale", ma del tutto "politico", per usare i termini di Lubbers e Scheepers, e precisamente sembrerebbe esser molto più "UE-scettica", che non genericamente "euroscettica". Ma, appunto, occorre fare una verifica più approfondita. Anche se il dato portato dal dossier di «Le Monde», ossia che l'82% dei votanti "non" a domanda risponde che "la costruzione dell'Europa non sarà indebolita" da questo voto negativo, sembra attestare che in tale voto si sia manifestato molto più un orientamento "UE-scettico" piuttosto che "antieuropeo".

[29] Per es. KOPECKY E MUDDE, *op. cit.*, p. 301 scrivono: «For example, the declaration "Building a New Europe", signed in 1999 by 13 West European extreme left parties, includes a call for a "social and ecological Europe, a democratic Europe, a Europe of solidarity and of a peace" (SP, 2002). Though this vision of an alternative Europe is supportive of cooperation between European countries, it is in fundamental opposition to the ideas underlying the current process of European integration, which are described by one of the parties, the Dutch Socialist Party (SP), as neo-liberal, antisocial, and undemocratic».

DANIELE PASQUINUCCI
Università degli Studi di Siena

Votare "no" all'Europa. L'euroscetticismo e le elezioni europee

Con l'espressione "euroscetticismo" viene comunemente designata ogni manifestazione critica nei confronti del processo di integrazione europea, indipendentemente dalla forma, dall'intensità e dall'oggetto del dissenso. I mass-media, ma sovente anche gli studiosi, vi ricorrono meccanicamente per descrivere una tipologia assai diversificata di atteggiamenti, compresi lungo un *continuum* che va dalla disapprovazione contingente e motivata per azioni o iniziative specifiche condotte a (o dal) livello comunitario fino alla assoluta contrarietà ideologica e/o programmatica nei confronti dell'intero progetto di integrazione comunitaria. La frequenza con cui si attribuisce quell'"etichetta", insomma, è spesso inversamente proporzionale allo scrupolo di chi osserva e descrive le variegate espressioni del "dissenso all'Europa".

Nondimeno, la superficialità, da sola, non basta a spiegare l'approssimazione con cui viene generalmente impiegata la locuzione "euroscetticismo". In effetti, è il termine stesso a risultare ambiguo, anche dal punto di vista semantico[1], e ciò è dovuto

[1] LAURE NEUMAYER, *De l'euroréalisme au souverainisme. Le discours eurosceptique dans trois nouveaux États membres de l'Union européenne: la Pologne, la Hongrie et la République tchèque*, in PASCAL DELWIT et PHILIPPE POIRIER (eds.), *Parlement puissant, électeurs absents? Les élections européennes de juin 2004*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2005, p. 251.

anche alla persistente mancanza di una definizione scientifica realmente soddisfacente, che sia in grado di esaudire le diverse esigenze interpretative dei vari ambiti disciplinari, e – soprattutto – permetta di circoscrivere in modo sufficientemente preciso il campo di applicazione dell'euroscetticismo.

L'invocazione di una delimitazione il più precisa possibile dei confini entro cui adoperare il termine non significa sottovalutare quanto è già stato fatto in questa direzione; non mancano infatti alcuni importanti tentativi di rendere anacronistico il ricorso indifferenziato all'espressione "euroscetticismo" e ai suoi derivati. In questo senso, la teorizzazione con cui è tuttora necessario confrontarsi è quella formulata non molti anni fa da Paul Taggart e Aleks Szczerbiak, volta a definire l'euroscetticismo attraverso la distinzione tra le sue varianti "hard" e "soft". La forma "dura" si manifesterebbe nel rifiuto assoluto dell'intero progetto di integrazione economica e politica, e nella richiesta di fuoriuscita del proprio paese dall'Unione europea (oppure nella pretesa di rinunciare ad una eventuale adesione). L'intransigenza degli oppositori "hard" trova giustificazione nella identificazione dell'UE con valori negativi, che scaturiscono ad esempio – per usare le parole dei due autori – dall'attribuzione all'Unione di una caratterizzazione "too liberal/capitalist/socialist". La versione "morbida" implicherebbe invece una opposizione "qualificata" e "contingente" al processo di integrazione europea. In questo caso, l'euroscetticismo verrebbe alimentato non da un'avversione di principio nei confronti del processo integrativo, ma dal desiderio di difendere precisi interessi nazionali, dal rifiuto di estendere le competenze del livello sovranazionale, o ancora dalla contestazione di misure particolari che approfondiscono significativamente i vincoli comunitari (come nel caso dell'unificazione economica e monetaria)[2].

Il punto critico sembra essere proprio la necessità di distinguere tra la semplice ostilità a una o più politiche perseguite

[2] La definizione è stata recentemente riproposta in PAUL TAGGART & ALEKS SZCZERBIAK, *Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate States of Central and Eastern Europe*, in «European Journal of Political Research», 2004, n. 43.

nell'ambito del processo di unificazione e l'opposizione nei confronti di politiche *decisive* – in un dato momento storico – per lo sviluppo dell'integrazione europea. Infatti, se aderiamo ad una definizione troppo "inclusiva", allora qualunque partito o movimento politico è annoverabile nella famiglia degli "euroscettici", poiché non ve ne è alcuno che possa essere considerato interamente soddisfatto di tutte le politiche pubbliche condotte nell'ambito sovranazionale. È chiaro però che un eccessivo affollamento nella casa degli euroscettici non aiuta in alcun modo a comprendere le specificità e i tratti caratteristici del fenomeno di cui stiamo parlando.

In questo senso, nella classificazione avanzata da Taggart e Szczerbiak – alla quale è stata rivolta più di una critica – l'opposizione dura, "hard", sembra piuttosto configurare l'atteggiamento politico eurofobico, che si manifesta con il rifiuto di ogni vincolo integrativo e con l'auspicio di un ritorno a un'Europa divisa in Stati-nazione. L'eurofobia è, ad ogni modo, qualitativamente diversa dal "semplice" euroscetticismo, e nonostante le sia contigua, non deve essere *confusa* con quest'ultimo.

Possiamo allora accontentarci, seguendo la definizione di Taggart e Szczerbiak, di definire "euroscettici" tutti coloro che si oppongono all'adozione di una o più misure *decisive* per l'incremento o il consolidamento dei vincoli integrativi? A un primo sguardo, si potrebbe rispondere positivamente, accettando la componente di soggettività in essa presente (può non essere facile stabilire che cos'è *determinante* per l'avanzamento dell'integrazione europea); tuttavia, se noi modifichiamo l'approccio al problema e lo analizziamo diacronicamente (cioè se studiamo l'evoluzione nel tempo dell'euroscetticismo) sembra necessario integrare quella definizione con alcuni elementi, i quali finiscono però per modificarne in modo saliente il significato.

Il primo elemento è rappresentato dal *carattere storico* dell'euroscetticismo. Quest'ultimo è molto cambiato nel tempo, perché progressivamente è cambiata la natura del processo di integrazione europea. Dopo il Trattato di Maastricht, che è entrato in vigore nel novembre del 1993 (per alcuni è invece necessario risalire all'Atto unico, che invece diviene esecutivo nel luglio del

1987) l'integrazione europea ha fatto un salto di qualità, rendendo le dinamiche interne all'Unione europea parte della logica organizzativa del confronto politico che si svolge a livello nazionale[3]. Se è così, e se tale evoluzione implica scelte politiche sempre meno legate a orientamenti astratti, ideologici o di principio, occorre ripensare l'euroscetticismo: il discorso politico sull'Europa, infatti, non si esaurisce più nell'essere "pro" o "contro" l'integrazione europea, ma impone di assumere posizione su questioni sempre più specifiche e incisive sulla base di criteri di valutazione che sono diversi da quelli determinati dal "filo-" o dall'"anti-" europeismo[4].

Il secondo elemento, legato al primo, è il carattere potenzialmente transitorio delle posizioni euroscettiche: gli attori che prendono posizione sul processo di integrazione europea nel tempo possono passare, come dimostra anche l'esperienza delle elezioni europee, dall'euroscetticismo all'eurofilia e viceversa.

Infine, il terzo elemento, il più importante: dai due fattori precedentemente richiamati (carattere storico e natura potenzialmente transitoria dell'euroscetticismo) risulta chiaro che la definizione proposta è in grado di offrirci un criterio-guida per capire quali sono le manifestazioni verso cui puntare lo sguardo per studiare l'euroscetticismo (appunto l'opposizione a misure decisive per l'incremento o il consolidamento dei vincoli integrativi), ma non ci dice affatto che il soggetto o i soggetti che a quella manifestazione danno vita siano *necessariamente* mossi da un atteggiamento "euroscettico". Qui infatti entrano in campo le reali motivazioni delle scelte compiute, che talvolta possono essere dettate solo apparentemente dall'avversione nei confronti dell'integrazione europee. Vale a dire che è possibile essere contrari a una misura ritenuta decisiva per l'approfondimento dell'integrazione europea semplicemente perché si ritiene che essa non corrisponda alla propria idea di Europa unita. Sono indicative, in questo sen-

[3] Cfr. Sergio Fabbrini, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in Id. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

[4] *Ivi*, p. 32.

so, le complesse motivazioni del "no" francese al Trattato costituzionale, che non può essere semplicisticamente interpretato, nel suo insieme, come un rifiuto dell'unificazione europea[5]. Il dissenso all'Europa, insomma, non coincide per forza con la difesa di uno *status quo* europeo da molti ritenuto ormai inadeguato; può esprimere anche delusione – ad esempio – per la forma concreta assunta dall'unificazione, per le politiche elaborate dalla CEE/UE, ecc.

In che modo le elezioni europee sono utili all'analisi dell'euroscetticismo? Fino ad oggi, com'è abbastanza noto, le elezioni dei parlamentari di Strasburgo sono state considerate "elezioni di secondo ordine", condizionate dalle preoccupazioni politiche nazionali, connotate dalla mancata europeizzazione delle campagne elettorali e dalla volontà dei cittadini di esprimere un voto di protesta o di "punizione" contro i governi in carica, e indebolite – nel loro significato politico e simbolico – dall'alto o altissimo astensionismo (a seconda dei paesi)[6]. In altra sede ho cercato di dimostrare come a mio parere questa interpretazione debba essere superata, e naturalmente non mi dilungo su questo aspetto[7]. Mi limito a ricordare che le elezioni europee, tra l'altro, costituiscono un momento privilegiato per comprendere e analizzare le attitudini, le preferenze, le percezioni e le conoscenze degli europei riguardo al processo di integrazione.

Ma c'è qualcosa di più del semplice fatto che l'analisi del voto sovranazionale permette di "misurare" i livelli di diffusione dell'euroscetticismo e consente anche (grazie all'esame delle campagne elettorali) di analizzarne le argomentazioni, le "retoriche" e

[5] Cfr. il sondaggio sul referendum francese pubblicato sull'Eurobarometro è consultabile nel sito http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_en.pdf.

[6] Cfr. KARLHEINZ REIF e HERMANN SCHMITT, *Nine second order national elections? A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, in «European Journal of Political Research», 1980, n. 1, pp. 3-45. Ricordiamo che l'astensionismo complessivo è passato dal 37% delle prime elezioni del 1979 al 54,3% registrato nelle ultime consultazioni del 2004.

[7] Cfr. DANIELE PASQUINUCCI e LUCA VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, Il Mulino, 2004.

gli slogan propagandistici – e qui possiamo entrare nel "vivo" del problema preso in esame in questo contributo, ricongiungendo elezioni europee ed euroscetticismo, così come lo abbiamo definito. Infatti le elezioni europee sono state prima di tutto un obiettivo polemico dell'euroscetticismo dei governi e di singole forze politiche – la loro indizione è stata cioè contestata appunto perché considerata una misura decisiva per l'approfondimento dei vincoli integrativi –. Questo è uno dei casi in cui il dissenso esprime coerentemente il disegno politico di mantenere lo *status quo* europeo. La motivazione principale dell'opposizione alle elezioni, la cui verifica abbiamo visto essere necessaria per usare la categoria "euroscetticismo", andava infatti ricercata nel timore che il voto sovranazionale fosse preliminare all'estensione dei poteri del Parlamento di Strasburgo (era questo il caso, in particolare, dei gollisti e dei comunisti francesi); va ricordato anche, ma qui entriamo nell'ambito dell'"eurofobia", che una parte considerevole dei laburisti britannici e gli *anti-marketeers* danesi contrastavano l'elezione diretta del PE perché contrari alla partecipazione del loro paese alla CEE (e ne chiedevano quindi la fuoriuscita).

Lungo tutti gli anni Sessanta il principale ostacolo all'elezione diretta del Parlamento europeo è stato il governo francese, occasionalmente aiutato anche da altri esecutivi (compreso quello italiano)[8]. Dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea europea, nel maggio del 1960, della Convenzione Dehousse – con la quale si elaborava un progetto organico per l'organizzazione delle elezioni europee, la delegazione francese al vertice dei ministri degli Affari esteri tenutosi a Bonn nel maggio del 1961 pose il proprio veto sulla Convenzione stessa ritenendo che "non fosse ancora giunto il momento di perseguire questa via"[9]. Si tratta di una pagina abbastanza conosciuta della storia dell'integrazione europea – così come è noto che i governi degli Stati membri della Comunità trovarono finalmente un accordo nel vertice di Parigi del 1974 affinché le elezioni fossero svolte nel 1978 (lo sposta-

[8] Cfr. PASQUINUCCI e VERZICHELLI, *op. cit.*, p. 25.

[9] Archivi storici dell'Unione europea, Firenze (ASUE), Ministère des Affaires étrangères français, 13.31.

mento al 1979 fu una concessione fatta su richiesta del governo britannico). Forse meno noto è il fatto che la decisione presa a Parigi nel 1974, se da un lato sanciva l'accettazione delle elezioni europee da parte dei governi allora in carica, dall'altro non eliminava affatto l'ostilità nei confronti delle elezioni dirette dei parlamentari di Strasburgo, che anzi si manifestò con vigore in alcuni dei principali schieramenti politici europei nella forma del rifiuto della loro *legittimità*.

L'indizione delle elezioni, infatti venne resa possibile dall'Atto del Consiglio dei ministri del 20 settembre 1976, che fissava una serie di criteri generali ai quali attenersi per le prime elezioni (durata e incompatibilità del mandato, periodicità delle elezioni, ripartizione dei seggi tra Stati membri, eccetera) e sollecitava il Parlamento europeo ad elaborare un progetto di "procedura elettorale uniforme" (cioè, in sintesi, una serie di regole elettorali comuni a tutti i paesi membri dell'allora Comunità, in modo che il voto fosse veramente europeo). L'Atto del Consiglio richiedeva la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali dei nove Stati membri, e questo processo confermò la presenza nella Comunità di una vasta area politica "euroscettica" nel senso da noi indicato. Una parte consistente del partito laburista inglese e dei gollisti francesi (questi ultimi sostenuti dai comunisti di Georges Marchais) mise infatti in discussione il principio stessa dell'elezione diretta dei parlamentari di Strasburgo. Paradigmatico fu soprattutto l'atteggiamento dei gollisti. In primo luogo essi cercarono di impedire la ratifica dell'Atto del Consiglio, mettendone in dubbio la costituzionalità in quanto l'Atto stesso era da considerarsi come un attacco alla sovranità e all'indipendenza nazionale. Per questo, essi chiesero una rinegoziazione, che doveva avere come scopo di fornire la garanzia di una limitazione dei poteri del Parlamento europeo eletto a suffragio universale. La questione venne affidata al Consiglio costituzionale francese che a stretta maggioranza (cinque membri contro quattro) sancì la costituzionalità dell'Atto – che non richiedeva quindi una procedura di revisione della Costituzione francese – ma stabilì anche che qualunque alterazione dei poteri del Parlamento europeo in seguito alle elezioni dirette sarebbe stata "senza effetto" in Francia e che una eventuale "pro-

cedura elettorale uniforme" approvata dalle Istituzioni comunitarie non avrebbe in alcun modo potuto mettere in discussione il principio della indivisibilità della Repubblica[10]. Il che significava scartare a priori l'ipotesi tesa a creare circoscrizioni transnazionali nelle regioni di frontiera (ipotesi remota, ma comunque presente nel dibattito dell'epoca), e soprattutto significava che nessuna autorità sopranazionale poteva immaginare l'elaborazione di una geografia elettorale che dividesse i paesi membri della Comunità europea in circoscrizioni elettorali[11]. Inoltre i gollisti (anche in questo caso in alleanza con i comunisti) contestarono sia la campagna di informazione multimediale organizzata dal Parlamento europeo volta a sensibilizzare i circa 180 milioni di elettori europei – una campagna dal contenuto "neutro", giacché lo scopo era di mobilitare gli elettori e non quello di proporre scelte di schieramento –, sia il finanziamento ad hoc concesso sempre dal Parlamento europeo ai gruppi politici presenti al proprio interno – da ripartire proporzionalmente al numero dei rappresentanti – per le spese relative alla propaganda elettorale. Nel primo caso la contestazione aveva un contenuto essenzialmente politico: la campagna elettorale per la mobilitazione suscitava malumore tra gollisti e comunisti giacché essi consideravano l'astensionismo come un'opzione da tenere in considerazione. Più ideologica e dagli effetti potenzialmente destabilizzanti era invece la protesta contro l'aiuto economico concesso ai partiti in vista della campagna elettorale. Le espressioni adottate in quell'occasione da gollisti e comunisti mostravano un approccio euroscettico "duro" – si parlò di "Europa della corruzione", di "ingerenza europea nella politica interna", di "attacco alla sovranità nazionale" –, tanto che Jacques Chirac, con una melodrammatica dichiarazione, chiamò il popolo francese a combattere contro la sovranazionalità e contro l'infeudamento

[10] Cfr. VINCENT COUSSIRAT-COUSTÈRE, *Le Conseil Constitutionnel et l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne*, in «Annuaire français de droit international», XXII, 1976.

[11] Cfr. ROBERT KOVAR-DENIS SIMON, *Some Reflections on the Decision of the French Constitutional Council of December 30, 1976*, in «Common Market law Review», vol. 14 (1977), n. 4 (novembre), p. 560.

della Francia tentato dal "partito degli stranieri"[12], uno slogan che riecheggiava infelicemente l'appello alla resistenza contro i nazisti rivolto da Charles de Gaulle ai francesi nel giugno del 1940[13].

Sul versante "eurofobico", come abbiamo già anticipato, il tentativo di bloccare l'elezione diretta del PE venne condotto dai laburisti britannici (una parte dei quali continuava ad auspicare la fuoriuscita della Gran Bretagna dalla Comunità), da settori consistenti dei socialisti olandesi, in particolare l'organizzazione giovanile del partito (in cui permaneva un'idea della Comunità come strumento del capitalismo e dalla natura antidemocratica), e dai partiti anti-comunitari danesi (i quali consideravano l'Atto del Consiglio del settembre del 1976 come una minaccia all'autonomia del paese). Nell'insieme, per tutti questi schieramenti politici, il nodo critico era costituito dalla mancata accettazione delle elezioni europee, che venivano considerate illegittime.

L'euroscetticismo radicale e l'eurofobia agitati contro le elezioni europee non pagarono in termini elettorali – in effetti tanto i gollisti quanto i laburisti uscirono pesantemente sconfitti (soprattutto i secondi) dalla tornata elettorale europea. Non solo non pagò, ma – forse *anche* in ragione del responso delle urne – alcune delle forze politiche impegnate contro l'indizione delle elezioni europee iniziarono a modificare il proprio punto di vista. Nel 1984 i gollisti presentarono una lista unitaria con l'UDF guidata da Simone Veil – già Presidente del Parlamento europeo – mentre la campagna elettorale dei laburisti mise in luce che la fuoriuscita dalla Comunità, pur non esclusa a priori, si era ormai trasformata in un'ipotesi puramente teorica.

Il cambiamento di atteggiamento di gollisti e laburisti ci introduce al primo dei due aspetti generali su cui vorrei in conclusione soffermarmi. In primo luogo esso prefigurava una caratteristica a

[12] L'appello di Cochin (l'ospedale parigino nel quale Jacques Chirac era ricoverato in seguito ad un incidente automobilistico) venne pubblicato da «Le Monde», l'8 dicembre del 1978.

[13] JAMES SHIELDS, *The French Gaullists*, in JOHN GAFFNEY (ed.), *Political Parties and the European Union*, London and New York, Routledge, 1996, p. 91.

cui abbiamo già fatto riferimento, cioè la natura potenzialmente transitoria dell'euroscetticismo. L'analisi storica delle elezioni europee conferma quanto già notato da diversi studiosi e cioè lo spostamento dell'orientamento euroscettico dallo schieramento di sinistra a quello di destra[14]; occorre precisare, comunque, che questa è una dinamica generale che va sottoposta ad una verifica puntuale, poiché nell'Europa a venticinque non c'è alcuna famiglia politica o tipologia di partito politico (etnico, religioso, ecc.) che possa dirsi *completamente* estranea al fenomeno dell'euroscetticismo. Questo dipende anche dal fatto che nelle elezioni europee il dibattito politico si è andato forgiando attorno alla diade integrazione crescente da un lato/riaffermazione dell'indipendenza nazionale dall'altro, una coppia che nel tempo ha acquisito indipendenza rispetto alla classica contrapposizione destra/sinistra.

Il secondo e ultimo aspetto su cui occorre soffermarsi è naturalmente l'indubbia reviviscenza dell'euroscetticismo e dell'eurofobia, che però non deve essere esagerata e soprattutto più che drammatizzata deve essere compresa. Non c'è dubbio che il punto di svolta è il periodo post-Maastricht, e quindi nel nostro caso la crescita è registrabile a partire dalle elezioni del 1994. La prova più evidente à data dalla crescente fortuna dei cosiddetti partiti monotematici, cioè di quei partiti o movimenti politici che hanno come unico collante la contestazione contro l'Europa. Non si tratta di un fenomeno inedito: ricordiamo che nel 1979 in Danimarca si presentò un partito del genere, che traeva le sue origini dal movimento anti-europeista creatosi nel 1972 in occasione del referendum per l'adesione del paese alla Comunità economica europea. Ma se all'inizio si trattava di una realtà scarsamente visibile, i partiti monotematici hanno finito poi per fare la loro apparizione in altri paesi, come in Francia, in Svezia, in Austria, in Gran Bretagna. Proprio il caso dell'*Independence Party* britannico (UKIP) è significativo della radicalizzazione e della diffusione del fenomeno. Si tratta di un partito che nelle elezioni del 1999 ha

[14] Cfr. MATTHEW GABEL e SIMON HIX, *Defining the UE Political Space. An Empirical Study of the European Elections Manifestoes 1979-1999*, in «Comparative Political Studies», vol. 35 (2000), n. 8 (ottobre).

raccolto il 6,5% dei voti e tre europarlamentari, mentre nel 2004 ha ottenuto il 16% dei voti e dodici rappresentanti sulla base di un programma che il leader di quel movimento, Robert Kilroy-Silk (ex presentatore televisivo, distintosi per posizioni xenofobe), riassumeva nell'unico obiettivo della rinuncia della Gran Bretagna alla partecipazione all'UE – un traguardo che i candidati del movimento eletti al PE dovranno raggiungere anche attraverso la "distruzione" (questa è l'espressione testuale) del Parlamento di Strasburgo[15].

Le fortune dei partiti monotematici contrari all'Unione nelle elezioni del 2004 sono l'indicatore di una unitaria e inarrestabile deriva euroscettica? La risposta, secondo la mia opinione, è negativa. Molti, infatti, sono gli elementi che contrastano con questa ipotesi. Innanzitutto, le elezioni del 2004 non hanno dato risultati univoci: è vero che in alcuni paesi gli euroscettici sono aumentati (in Gran Bretagna, come abbiamo visto), e tuttavia in altri (la Francia, ad esempio) è cresciuto il "partito europeo"[16]. È interessante notare che sono state premiate le formazioni politiche "che (pro o contro) hanno fatto campagna più sull'Europa che su temi nazionali"[17] Occorre inoltre considerare la mancata – benché assai temuta – comparsa di un diffuso euroscetticismo nell'Europa centro-orientale, fatta parziale eccezione per la Polonia e per la Repubblica Ceca – e non vale dire che l'ostilità all'integrazione europea si sia manifestata con l'astensionismo. In effetti, nessun rilevante partito euroscettico ("rilevante" nel senso di consistente dal punto di vista della capacità di aggregare consensi) ha invitato i propri aderenti o simpatizzanti a boicottare le elezioni, e conseguentemente l'astensione non può essere sommata ai consensi raccolti da quei partiti. Un ultimo dato da tenere in considerazione è che i singoli movimenti "euroscettici" o "eurofobici" nazionali – peraltro estremamente eterogenei politicamente – non appaiono in grado di darsi un comu-

[15] Cfr. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3959491.stm.

[16] Cfr. Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio Continente*, Milano, Rizzoli, 2006, p. 66.

[17] *Ibidem*.

ne programma d'azione politico, fosse anche improntato esclusivamente all'"antieuropeismo"[18].

Probabilmente, volendo concludere con l'argomento dal quale ha preso avvio questo intervento, per valutare effettivamente il significato dell'ondata di euroscetticismo che sembra attraversare l'Europa – e soprattutto per togliergli spazio e limitarne gli argomenti polemici – occorre esercitare l'arte della distinzione, fare cioè più attenzione a discernere tra il dissenso di quanti si collocano, per così dire, all'esterno del sistema di valori che è a fondamento dell'integrazione europea, e rifiutano puramente e semplicemente tanto i presupposti (valoriali, politici, economici, culturali) quanto le possibili conseguenze dell'unificazione del Vecchio continente, e la critica "interna", cioè quella di chi condivide quel sistema, ma trova discutibile le singole misure politiche, le modalità oscure dei processi decisionali, oppure – semplicemente – la complessiva direzione di marcia che si è voluto dare all'integrazione del Vecchio continente. Separare questi diversi orientamenti politici e ideali è il primo passo per imparare ad ascoltare quella maggioranza di cittadini europei che chiede una rappresentanza più fedele – da parte delle istituzioni dell'Unione europea – delle proprie legittime aspirazioni e rivendicazioni.

[18] Per tutti questi argomenti, si rimanda al saggio di. CHRISTOPHE BOUILLAUD, *L'euroscepticisme partisan lors des élections européenne de juin 2004. Un premier essai d'estimation et d'explication*, in DELWIT et POIRIER, *op. cit.*, pp. 219-239.

MAURO MAGGIORANI
Università degli Studi di Bologna - Polo di Forlì

Oltre il rifiuto. La lunga marcia del PCI incontro all'Europa unita

Affrontare le "ragioni del no" al processo di integrazione europea significa discutere, in larghissima parte, delle formazioni politiche che storicamente lo combatterono e ancora oggi, in precise declinazioni nazionali, lo contrastano sia in seno agli Stati nazionali sia all'interno del Parlamento europeo. Nell'assemblea europea eletta nel 2004 convive un arcipelago di partiti spesso piccolissimi ed «eurospecifici», critici se non addirittura esplicitamente contrari all'Europa; formazioni che si collocano sia nello schieramento di destra, sia in quello di sinistra: si va, a destra, dal radicale *UK Independence Party* che invoca la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, ai partiti danesi anti-Maastricht; dall'italiana Lega nord, ai deputati francesi del *Front national* di Jean Marie Le Pen. Nell'altro tradizionale bacino dell'euroscetticismo (quello appunto dell'estrema sinistra) siedono i partiti della sinistra radicale comunista e della «nuova sinistra», con posizioni decisamente ostili come nel caso dei trotzkisti francesi, dei comunisti greci o dei neo-comunisti svedesi.

È in quest'area del Parlamento europeo che, a partire dal 1969 (anno in cui cadde la pregiudiziale anti-comunista e un primo sparuto gruppo di deputati italiani – sette in tutto – fece il suo ingresso a Strasburgo), hanno preso posto i rappresentanti del Partito comunista italiano. Da quindici anni il PCI non esiste più. Vi sono, certo, nel nostro Paese formazioni politiche che, attin-

gendo a ragioni e valori affini ma non coincidenti, mantengono un richiamo più o meno esplicito al PCI ma, cambiato com'è il contesto internazionale, le loro politiche in ambito europeo difficilmente potrebbero essere ricondotte all'universo politico-culturale che era proprio del partito di Togliatti, Longo e Berlinguer (tralasciando le segreterie di Natta e Occhetto, giunti a cose ormai fatte almeno relativamente a queste tematiche). Similmente, mi pare che sarebbe un esercizio privo di alcun fondamento storico-scientifico stabilire una qualsivoglia relazione tra le idee espresse dai partiti che si definiscono "comunisti" e che siedono oggi al PE e i comunisti italiani dell'allora PCI. Indubbiamente, se analizzassimo i loro tessuti ideologici, troveremmo una familiarità tra quelli e questo, ma sono del parere che l'analisi "in vitro" riserverebbe più di una sorpresa (e forse, proprio per questa ragione, sarebbe in qualche modo meritevole di essere compiuta). La categoria della "diversità" del PCI, per ragioni diverse tante volte discussa, è, infatti, un elemento ben presente e riscontrabile anche in questo preciso ambito d'azione.

Ecco allora che alla domanda classica se sia mai esistito un "europeismo comunista" – quesito che con Paolo Ferrari abbiamo posto al centro del volume *L'Europa da Togliatti a Berlinguer*[1] – potremmo, probabilmente, contrapporre l'interrogativo: "È davvero esistito un anti-europeismo del PCI?". Si tratta, naturalmente, di una provocazione; ma è una provocazione che potrebbe venire discussa e argomentata, specie alla luce degli atteggiamenti assunti ai nostri giorni da partiti che esplicitamente si dichiarano contrari alla costruzione di una Europa unita.

Esiste un filo rosso che si dipana lungo l'intera storia del Partito comunista italiano e che tiene insieme le opinioni ostinatamente critiche dei primi anni '50 (e della fine dei '40) con l'afflato europeista della stagione berlingueriana. È impensabile che il PCI sia giunto ad abbracciare negli anni '70 la battaglia per l'Unione europea, con la forza e la convinzione con cui compì quella scelta, senza un percorso di avvicinamento preciso e co-

[1] Mauro Maggiorani e Paolo Ferrari, *L'Europa da Togliatti a Berlinguer*, con postfazione di Giorgio Napolitano, Bologna, Il Mulino, 2005.

stante. Altiero Spinelli, riandando al primo incontro avuto con Enrico Berlinguer (mi riferisco al 1976, anno in cui Spinelli venne candidato come indipendente nelle liste comuniste per le elezioni politiche), lo ricorda come «un uomo di poche parole, quasi timido», ma anche capace di forti dichiarazioni d'intento. «[Mi] disse – prosegue Spinelli –: "È un grande onore per noi che lei abbia accettato. (...) Per me – continuò – questa offerta è la prova che il PCI vuole battersi veramente per l'Europa"»[2].

A dispetto, infatti, della marginalità che le tematiche comunitarie rivestirono negli orizzonti politici internazionali del partito sino agli anni '70, sin dalla segreteria di Togliatti avevano trovato dimora nel partito posizioni innovative: nuclei primigeni e originali di quella riflessione culturale che con Giorgio Amendola e Berlinguer, appunto, si sarebbe tradotta in un preciso e concreto progetto politico, legandosi alle grandi utopie di un socialismo democratico e di un mondo rinnovato senza blocchi militari e squilibri economici.

Visto in quest'ottica, l'europeismo dell'ultimo PCI – e fu questa, forse, la più significativa "diversità" dei comunisti italiani all'interno della famiglia comunista europea – risulta non tanto il frutto di cinico realismo politico (anche se i vantaggi che da tale scelta sarebbero derivati nelle relazioni politiche nazionali erano ben visibili e forse, per alcuni, rappresentarono una motivazione), ma l'esito di un lungo e complesso processo di ripensamento ideologico, oggi riconosciuto all'interno dello stesso movimento europeista e federalista italiano: sul n. 2/2004 di «AUSE Notizie» (e mi pare questa la sede più adatta per ricordarlo) Gian Piero Orsello nell'articolo *Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa: il fallimento del Consiglio europeo del dicembre 2003* all'elenco classico dei Padri fondatori italiani dell'Unione europea, che spazia da Spinelli a De Gasperi, da Einaudi a La Malfa, aggiunge infatti «senza possibilità di smentita, Giorgio Napolitano (...), Giorgio Amendola, Enrico Berlinguer»[3].

[2] Intervista di Giorgio Migliardi ad Altiero Spinelli, in *Enrico Berlinguer*, Roma, Edizioni l'Unità, 1985.

[3] Gian Piero Orsello, *Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergo-*

Pur avendo, sin qui, sostenuto la peculiarità del PCI rispetto ai multiformi schieramenti che si opposero e si oppongono alla costruzione europea, è noto come il Partito comunista italiano abbia rappresentato un caso fra quelli storicamente riscontrabili più tipici di lotta all'Europa. È innegabile che il "rifiuto" dei comunisti italiani all'Europa unita sia stato, per moltissimo tempo, un dato certo e inequivocabile; d'altro canto, tale posizione ha lasciato prove così abbondanti che sarebbe impossibile occultarle: mi riferisco alle centinaia di migliaia di pagine sparse nella stampa di partito, nei dibattiti parlamentari, nelle sessione congressuali, nelle riunioni dei Comitati centrali, della Direzione, della Segreteria di partito. E ancora a opuscoli, libri, studi, indagini, saggi, gruppi di lavoro dei centri studi e degli istituti, e via dicendo. Uno sforzo enorme per documentare le ragioni del "no" all'Europa unita.

Cercando – in questo intervento – di ricapitolare le questioni che furono poste a cardine dell'opposizione comunista alla costruzione europea negli anni della segreteria Togliatti (e in parte, ma qui le distinzioni si fanno più evidenti, della segreteria Longo), trovo che possano essere ricondotte a cinque ambiti fondamentali: ideologico, politico-militare, strategico, culturale ed economico. Ambiti diversi ma tra loro intimamente correlati.

Dal punto di vista ideologico la questione è stata già in altre occasioni discussa: in estrema sintesi, va ricordato come l'assunto dell'impossibilità di realizzare una qualsiasi forma di solidarietà tra le nazioni sino a che non si fosse giunti al superamento del capitalismo e alla conquista del potere da parte del proletariato discendeva direttamente dal pensiero di Marx, ripreso poi da Lenin[4]; una doppia paternità che ha reso – in una precisa epoca storica – tale dottrina indiscutibile. Da quella vulgata era scaturita la linea politica secondo cui il tema di una unione federale europea era subordinato alla lotta principale, quella per il socialismo[5].

vernativa: il fallimento del Consiglio europeo del dicembre 2003, in «AUSE Notizie», 2004, n. 2, p. 4.

[4] Su questi aspetti si veda l'articolo di LUCIO LEVI, *Internazionalismo marxista e federalismo,* in «Mondo Operaio», 1976, n. 7-8 (luglio-agosto), pp. 78-84 e n. 10 (ottobre), p. 77.

[5] Tutto ciò produsse, per decenni, l'automatica ripulsa delle proposte

Ligio a tale dogma, nel nostro paese, Togliatti parlò (al Parlamento e su «Rinascita») di *federalismo comunista*, puntando all'accoppiamento «indissolubile» tra federalismo e socialismo: secondo il dirigente italiano solo attraverso la trasformazione socialista della società poteva essere raggiunta l'unificazione «del mondo economico e quindi del mondo politico e sociale europeo»[6]. Era questa una prima, fondamentale, questione con cui si determinava aprioristicamente la posizione del PCI.

In chiave politica è evidente come le ragioni del "no" trovassero quotidianamente ragioni e motivazioni. In un sistema internazionale caratterizzato dalla guerra fredda e dal bipolarismo i comunisti italiani erano inevitabilmente chiamati a collocarsi da una parte della barricata, e dunque a opporsi a ogni progetto che, in qualsiasi forma, risultasse contrario all'Unione Sovietica. Non è possibile sostenere alcun ragionamento plausibile sulle scelte politiche che il PCI compì se le astraiamo dal contesto entro cui, quelle scelte, vennero assunte e condotte. È evidente che la guerra fredda non è stata una realtà in cui è vissuto solo il PCI: in conseguenza dell'irrigidirsi delle relazioni internazionali e dell'affermarsi del bipolarismo tutti gli Stati europei (all'Est come all'Ovest) sono stati indotti a «normalizzare» la politica interna e ad «armonizzare» i propri orientamenti di politica estera con quelli della superpotenza di riferimento. Ed è altrettanto vero che la divisione è corsa anche all'interno di ogni singolo paese: da un lato, le forze social-comuniste; dall'altro quelle liberal-democrati-

occidentali da parte del mondo comunista, indipendentemente dalla declinazione filosofica, politica o ideologica che i progetti discussi prefigurassero. Con una sola eccezione: durante il fascismo e nella Resistenza quando anche nelle file comuniste emerse una qualche tiepida attenzione; principali esponenti di questa categoria di intellettuali furono Umberto Terracini e Altiero Spinelli, all'epoca militante comunista; sulla comunanza stabilitasi a Ventotene tra Terracini e Spinelli cfr. Umberto Terracini, *Al bando dal Partito. Carteggio clandestino dall'isola e dall'esilio. 1938-1945,* a cura di ALESSANDRO COLETTI, Milano, La Pietra, 1976, p. 109.

[6] Atti Camera dei deputati (d'ora in poi AC), serie Discussioni, Prima legislatura, seduta del 13 luglio 1949, intervento di Palmiro Togliatti, p. 10314. Si veda inoltre il duro scritto *Federalismo europeo?*, in «Rinascita», n. 11, novembre 1948, pp. 377-380.

che, laiche e cattoliche. Ma in Italia il clima di tensione fu particolarmente acceso e, nel tempo, perdurante per le complesse ragioni che almeno in parte conosciamo. Ciò mise il PCI in una luce tutta particolare (non è insignificante la sua presenza, unitamente al solo PCF, all'interno del Cominform, entro cui agivano esclusivamente partiti comunisti dell'Europa orientale) costringendolo per almeno un ventennio dalla fine della guerra a dichiararsi ostile alle diverse iniziative promosse in Occidente ed etichettabili, indifferentemente, come «atlantiche» o «europeiste». Europeismo ed atlantismo sono, in questo momento, per il PCI (e forse per molti altri partiti) sinonimi, non dimentichiamolo.

Naturalmente all'interno di quest'ambito stanno anche le considerazioni d'ordine militare. Non intendo soffermarmi più di tanto su questo tema, ma vanno comunque ricordate le battaglie accesissime condotte contro il Patto Atlantico e la CED dai comunisti italiani in piena sintonia, allora, con gli esponenti socialisti. Vi è una visione americana e una sovietica che si misurano quotidianamente sul terreno europeo e che producono azioni e reazioni. Il Piano Schuman, sulla cui base stava nascendo la CECA e il Piano Pleven, ispiratore della Comunità europea di difesa, produssero reazioni diametralmente opposte in Occidente e in Oriente. Mentre gli Stati Uniti accolsero entusiasticamente il primo – poiché prometteva di rafforzare l'economia europea in funzione antisovietica – e, dopo lunghe discussioni, finirono con assecondare il secondo, l'Unione Sovietica li rigettò entrambi drasticamente ritenendoli progetti al servizio dei voleri statunitensi. Ovviamente per il gruppo dirigente del PCI le posizioni assunte dal "nemico" e dall'"amico" costituivano punti di riferimento ineludibili per fissare la propria collocazione e vennero, dunque, rispecchiate sia nei commenti politici, economici e giornalistici, sia nelle numerose iniziative di protesta che il PCI venne organizzando nel paese sul tema della difesa della pace.

Dal punto di vista strategico la questione è più sottile e verte sulla consapevolezza, che fu lucidamente presente nel PCI di quegli anni, che vi fosse una convenienza a non disperdere la forza elettorale della sinistra italiana su scala europea. Comunisti e socialisti insieme (sino alla metà degli anni '50) raccoglievano in

Italia un consenso molto vasto, paragonabile in ambito occidentale solo a quello francese, e ciò consentiva di esercitare, pur dall'opposizione, una pressione costante e non trascurabile sulle politiche governative, con ritorni positivi per le classi lavoratrici, specie per quanto atteneva gli aspetti sindacali e sociali. In quest'ottica la forza comunista, nel caso (del tutto ipotetico) di una costruzione di tipo sopranazionale, sarebbe stata perciò destinata a perdersi e diluirsi.

Passando agli aspetti inerenti la sfera culturale, l'intransigenza dimostrata dal PCI rispetto al processo integrativo verteva principalmente sull'argomentazione che l'Europa in costruzione includeva ed escludeva Paesi senza tener conto dei retaggi culturali e delle realtà storiche. Questo ragionamento, in parte, sicuramente, capzioso e come tale facilmente attaccabile e attaccato, presentava anche caratteri degni di interesse, specie laddove giungeva a riflettere sull'architettura dell'Unione. Per la sua cultura politica e per i suoi riferimenti internazionali, il PCI non poteva arrestarsi a considerare come europea la sola area capitalista, e dunque rifletteva su uno spazio continentale più ampio destinato, così riteneva, presto o tardi ad assumere nella sua interezza connotati socialisti (per le considerazioni d'ordine ideologico prima ricordate); attraverso un'analisi del tutto estranea a quella nazionalista sviluppata da Charles de Gaulle, Togliatti giungeva così a elaborare una idea d'Europa prossima a quella dello statista francese (riconducibile all'identica formula, di chiara matrice confederale, dell'Europa «dall'Atlantico agli Urali»), benché diametralmente opposta nei contenuti. Una visione che perdurò per diversi anni nel partito e ne rappresentò la linea ufficiale, accompagnando anche elaborazioni innovative, foriere, peraltro, di sviluppi che saranno però antitetici all'Europa prefigurata dalla formula togliattiana. In generale, pur rifuggendo la fraseologia astiosa e dogmatica propria di altri partiti comunisti, a cominciare da quello francese, il PCI tardò a compiere una scelta chiara rispetto al nodo nazionale-sovranazionale.

Ma è l'ultima dimensione, quella economica, che consente di svolgere le considerazioni, credo, più interessanti. Sotto l'aspetto economico le argomentazioni portate contro l'integrazione comunitaria furono molteplici e "tecnicamente" mirate. Dirigenti politici e

sindacali, giornalisti, studiosi argomentarono le ragioni del "no" alla CECA, alla CEE, all'Euratom, dipingendo un'Italia fanalino di coda in Europa, vaso di coccio tra vasi di ferro. Chiusura di impianti, disoccupazione, crescita dei poteri monopolistici, ecc.

D'altro canto, l'attenzione ideologica con cui il PCI guardava alla dimensione economica comunitaria non deve indurre a credere che non covassero intelligenze critiche capaci di cogliere, oltre ai limiti, anche i vantaggi che l'unione dei mercati stava portando o prometteva di portare. È dunque dal punto di vista economico che "le ragioni del no" faticarono nel tempo a reggere. Gli economisti comunisti, per gli studi compiuti e per l'attenzione posta alle tematiche relative all'impiego dei fattori produttivi, al procedere dell'automazione e del modello fordista, nonché alle problematiche legate al commercio internazionale, furono senza dubbio la categoria intellettuale che per prima mostrò segnali di attenzione. Ciò avvenne, in particolare, dopo il 1956 quando si liberarono intelligenze che, rappresentate politicamente da Amendola, produssero studi e riflessioni di estremo valore.

Un ruolo fondamentale in questa fase ebbe una nuova testata, «Politica ed Economia», che aveva iniziato le pubblicazioni nel luglio del 1957 avvalendosi di un eccellente comitato direttivo composto da Bruzio Manzocchi, Emilio Sereni, Antonio Pesenti, Luciano Conosciani e Luciano Barca (promosso nel 1958 direttore) e sotto la responsabilità di Eugenio Peggio. Un gruppo composito unito dalla volontà di raccogliere attorno a una testata d'ispirazione marxista forze tra loro diverse, compresi studiosi e intellettuali distanti dalle posizioni del PCI. Particolarmente seguite furono proprio le tematiche comunitarie, oggetto di analisi attenta e, novità assoluta, spesso dissonante dalle tesi moscovite e del PCI.

Fu il lavoro intenso degli economisti che sospinse, nel corso degli anni '60, la riflessione comunista e portò alla elaborazione di una nuova linea politica e all'abbandono della pregiudiziale antieuropeista.

Ma sarà con l'affermarsi della figura di Berlinguer – dapprima come vicesegretario e, dal 1972, come segretario – che prenderà avvio una nuova fase dell'elaborazione politica del PCI, sottopo-

sta a revisione anche per la spinta indotta da alcuni avvenimenti, italiani e internazionali, caratterizzanti la fine del decennio: le proteste sessantottine e il successivo autunno caldo, la conferenza di Karlovy Vary e la repressione sovietica del nuovo corso cecoslovacco. Furono, questi, avvenimenti e processi che spinsero il partito a rivisitare l'intera impostazione politica, fino a coinvolgere la sua stessa identità come soggetto politico italiano e contemporaneamente appartenente a un sistema politico internazionale, il movimento comunista.

Si può leggere, allora, quanto meno se guardato con il prisma della politica internazionale, il ripensamento del PCI come un processo di ricollocamento, come una graduale sostituzione del quadro politico di riferimento. Un processo non sempre consapevolmente guidato e che non giunse a una conclusione piena e definitiva (il PCI continuava infatti a sentirsi diverso dalle formazione social-democratiche europee occidentali e cercò di teorizzare una «terza via», un modo differente di essere comunisti in Occidente, concetto che sembrò trovare una pratica attuazione nell'eurocomunismo), ma che, comunque, mirò a sostituire l'appartenenza al movimento comunista internazionale con l'adesione alla prospettiva del socialismo europeo.

Così riflette, a un trentennio di distanza, Giorgio Napolitano riguardo alla questione della presunta «socialdemocratizzazione» del PCI: «Lo schema di riflessione e di approfondimento (...) andrebbe sviluppato senza cedere alla tendenza ad attribuire a Berlinguer quel che rimase estraneo alla sua visione e alla sua prospettiva: essenzialmente, la collocazione del PCI (...) nel campo delle forze riformiste occidentali e dei partiti dell'Internazionale socialista. E nello stesso tempo senza indulgere a rappresentazioni liquidatorie del pensiero e dell'opera di un leader che portò avanti un processo di revisione irto di difficoltà, sia pure arrestandosi sulla soglia delle scelte che avrebbero potuto essere risolutive»[7].

Nel suo primo intervento al PE (era il 1979; il PCI aveva portato 24 parlamentari a Strasburgo) Berlinguer aveva sottoline-

[7] GIORGIO NAPOLITANO, *Discutiamo seriamente di Enrico Berlinguer*, in «Le nuove ragioni del socialismo», II, giugno 2004.

ato la centralità dell'impegno del PCI in ambito europeo, in piena sintonia con le idee discusse nel suo rapporto congressuale di quello stesso anno.

> I comunisti italiani, respingendo ogni visione acritica e retorica dell'Europa, hanno colto tutta l'importanza che assume oggi la Comunità europea. I singoli Stati nazionali europei, presi separatamente, sono entità troppo esigue per poter far fronte con successo a quei problemi nuovi. Agendo isolatamente, questi paesi, particolarmente i più deboli, sono destinati inevitabilmente ad assumere una posizione subalterna rispetto alle grandi potenze e aree economiche. È per questo che oggi lo sviluppo del processo di integrazione deve essere visto come una condizione per l'indipendenza reale dei paesi che fanno parte della Comunità, e per il loro stesso sviluppo economico interno[8].

La morte colse Berlinguer durante un comizio per le elezioni europee del 1984, a Padova. Il PCI, oltre che il leader indiscusso di un quindicennio, perdeva anche il politico più sensibile alle grandi questioni europee e internazionali. Le conquiste di Berlinguer sul terreno europeo erano comunque innegabili, premessa fondamentale all'europeismo dei Democratici di Sinistra e al loro approdo – che infine si concretizzò – nella famiglia del socialismo europeo.

[8] *Per unire il paese e salvarlo dalla crisi*, rapporto introduttivo di Enrico Berlinguer al XV Congresso nazionale, in «L'Unità», 31 marzo 1979.

GIORGIO GRIMALDI
Università degli Studi di Torino

Critica e partecipazione: le ONG ambientaliste ed ecologiste di fronte all'Unione europea

1. *I movimenti ambientalisti e i partiti verdi: obiettivi simili, strategie diverse*

Dagli inizi degli anni '70, con l'aggravarsi del degrado ambientale e dello sfruttamento delle risorse naturali, si è assistito al prorompere della tematica ecologica nell'agenda politica internazionale di numerosi movimenti e associazioni locali e nazionali e di coordinamenti ed enti per la tutela ambientale su scala continentale. La crescita di movimenti ed associazioni ambientaliste ed ecologiste[1] ha coinvolto persone appartenenti a culture e prove-

[1] Ambientalismo ed ecologismo vengono quasi sempre confusi nel linguaggio comune per designare gli attivisti che lottano per la difesa della natura, ma è opportuno precisare una chiara differenza di comportamento e di pensiero illustrata esemplarmente da Andrew Dobson: l'ambientalismo, infatti, non rappresenta un'ideologia politica e denota un insieme di azioni volte a gestire le esternalità prodotte dal sistema economico consumistico; l'ecologismo, invece, presuppone un ripensamento del rapporto tra l'uomo e l'ambiente e mira ad una trasformazione profonda della politica, della società e dell'economia; cfr. A. DOBSON, *Green Political Thought: An Introduction*, London, Unwin Hyman, 1990, p. 13. Nel titolo del presente saggio si è conservato il termine "ecologisti" per ricomprendere in un'unica analisi gli attori della società civile operanti a livello europeo a tutela dell'ambiente, siano essi ambientalisti o ecologisti secondo la definizione ora esposta.

nienze diverse e ha subito sia un allargamento dei problemi e delle questioni affrontate, sia una progressiva specializzazione e, in certi casi, professionalizzazione delle principali realtà associative sempre più richieste in qualità di consulenti di istituzioni pubbliche e private per contribuire allo sviluppo di politiche, soprattutto in ambito locale e nazionale. Questo insieme di soggetti sorti per perseguire una riconversione ecologica della società per migliorare la qualità della vita ed eliminare i danni prodotti all'uomo e agli ecosistemi del pianeta è collegato ad una ancora più vasta ed eterogenea realtà, quella costituita dalle organizzazioni nongovernative (ONG)[2] e da una società civile[3] internazionale che, in particolare dalla fine degli anni '90, ha dato vita a una cooperazione a carattere globale e si è caratterizzata per proposte, campagne e azioni condotte simultaneamente in varie regioni del mondo.

Tra le associazioni ecologiste internazionali sorte sull'onda delle prime proteste figurano i Friends of the Earth International (FoEI), organizzazione fondata nel 1969 negli Stati Uniti e poi sviluppatasi in vari paesi europei, che ottenne il riconoscimento di osservatore presso l'ONU[4], e Greenpeace, fondata nel 1971 dal canadese David McTaggart con lo scopo primario di effettuare campagne contro il nucleare civile e militare e di impedire e ostacolare lo sfruttamento, il danneggiamento e la distruzione degli

[2] Le ONG sono associazioni internazionali e nazionali costituitesi per iniziativa privata per perseguire finalità non lucrative. Sotto questa comune denominazione ricadono però formalmente realtà ben diverse ed in particolare, tanto le ONG che perseguono un interesse pubblico generale (*public benefit organizations*) quanto quelle finalizzate al conseguimento degli interessi dei propri associati (*mutual benefit organizations*). Come osserva giustamente Juliette Olivier «il convient (...) de préciser qu'avec le développement des ONG sont apparues des associations qui sont techniquement des ONG, mais sont constituées à des fins personnelles ou frauduleuses». J. OLIVIER, *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN). Une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 10.

[3] Il termine "società civile", piuttosto vago e ambiguo, è qui utilizzato per indicare l'insieme delle associazioni e delle organizzazioni no-profit e nongovernative operanti a tutti i livelli territoriali e nei diversi ambiti d'azione sociale.

[4] Cfr. A. FARRO, *La lente verde. Cultura, politica e azione collettiva ambientaliste*, Milano, Franco Angeli, 1991, pp. 136-138.

ecosistemi[5]. Entrambe le associazioni, insieme ad altri costituitesi in vari paesi, acquisirono una vasta popolarità attraverso azioni nonviolente di forte impatto simbolico. Rispetto ad una difesa dell'ambiente di tipo "conservazionista" ed elitaria, a carattere locale o nazionale, promossa sin dal XIX secolo in particolare negli Stati Uniti e in Gran Bretagna e caratterizzata da uno stile di intervento moderato volto a istituire parchi naturali e a tutelare zone di pregio naturale, artistico e paesaggistico dall'impatto umano, le associazioni ecologiste lottavano per mutamenti ben più radicali al fine di porre dei limiti all'appropriazione e nell'uso delle risorse naturali, mettendo in discussione i modelli produttivi e di consumi delle società industrializzate[6]. Tra le altre organizza-

[5] Cfr. D. McTAGGART, *Il guerriero del pianeta*, Milano, Ponte alle Grazie, 2001.

[6] Cfr. M. DIANI, *Isole nell'arcipelago,* Bologna, Il Mulino, 1988, p. 50. Le più antiche associazioni ambientaliste conservazioniste furono la Commons, Open Spaces and Foothpaths Preservation Society (1865) – oggi divenuta Open Spaces Society (http://www.oss.org.uk) –, la Royal Society for the Protection of Birds (1889) (http://www.rspb.org.uk), il National Trust (1895) (http://www.nationaltrust.org.uk) e la Society for the Promotion of Nature (1912) – più tardi chiamata Royal Society for Nature Conservation ed oggi Royal Society of Wildlife Trusts (http://www.rswt.org) – in Gran Bretagna e il Sierra Club (1892) (http://www.sierraclub.org) negli Stati Uniti. In Europa si diffuse l'attenzione per la difesa degli habitat selvaggi nelle terre coloniali e, in Gran Bretagna, nel 1903, nacque la prima ONG intergovernativa internazionale, la Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire, oggi denominata Fauna and Flora International. Cfr. J. McCORMICK, *The Role of Environmental NGOs in International Regimes*, in R.S. AXELROD, D.L. DOWNIE, N.J. VIG (eds.), *The Global Environment. Institutions, Law, and Policy*, Washington D.C., CQ Press, 2005, pp. 88-89. La prima associazione conservazionista a livello internazionale fu promossa da Paul Sarasin, fondatore nel 1909 della Lega svizzera per la protezione della natura (Ligue Suisse pour la Protection de la Nature), con una Conferenza internazionale per la protezione della natura convocata dal governo svizzero a Berna nel 1913, dalla quale scaturì la Commissione consultiva per la protezione internazionale della natura rimasta inattiva a causa dello scoppio della prima guerra mondiale. Dopo la fine del conflitto, nel 1928, i comitati nazionali per la protezione naturale sorti nei Paesi Bassi, in Belgio e in Francia decisero di fondare l'Ufficio internazionale per la protezione della natura con l'obiettivo di raccogliere e diffondere l'informazione giuridica e scientifica riguardante l'ambiente.

zioni internazionali che, partite da un approccio conservazionista assunsero un profilo ecologista, acquisì una forte presenza il World Wildlife Fund (WWF), sorto l'11 settembre 1961 a Morges (Svizzera) come filiazione dell'Unione internazionale per la conservazione della Natura (IUCN)[7], divenuto attualmente, con il nome di Worldwide Fund for Nature, l'associazione ambientalista più grande del mondo, contraddistinta dal celebre logo del panda[8].

La prima conferenza mondiale dell'ONU sull'ambiente umano, che si tenne a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, è considerata il punto di partenza dello sviluppo della cooperazione internazionale in campo ambientale. La mobilitazione di molte organizzazioni ambientaliste portò all'organizzazione parallela di una contro-conferenza, primo esempio di come molti nuovi movimenti sociali si candidassero a divenire i luoghi di elaborazione e sperimentazione di un atteggiamento diverso nei confronti dell'ambiente e di forme inedite di lotta e azione per proteggere il comune patrimonio naturale. L'ecologia, che già negli anni '60 era venuta progressivamente a costituire un aspetto importante delle rivendicazioni dei movimenti studenteschi, pacifisti e femministi e lo scopo principale di associazioni nate per mettere in discussione il consumismo, il modello energetico e la civiltà industriale e tecnologica, si avviava ad entrare definitivamente nella lotta politica e sociale. La prima fase di questo impegno vide l'azione diretta di movimenti e gruppi con comunità territoriali direttamente colpite

[7] L'UICN, nata il 5 ottobre 1948, ha assunto dal 1996 la denominazione di Unione mondiale per la natura ed è un'organizzazione mista di cooperazione internazionale che raccoglie 82 Stati, 111 agenzie nazionali, oltre ottocento organizzazioni nongovernative nazionali e internazionali e più di diecimila scienziati provenienti da 181 paesi. Per approfondimenti cfr. OLIVIER, *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN)*, cit. Si veda anche il sito web ufficiale dell'IUCN/The World Conservation Union http://www.iucn.org/.

[8] Nel 2001 il WWF aveva sei milioni di iscritti e sedi in novanta paesi Cfr. A. CIANCIULLO, *I guerrieri della Natura, il WWF compie 40 anni*, in «La Repubblica», 10 settembre 2001, p. 21. Nel rapporto annuale 2005 presentato dall'associazione il numero degli aderenti è stimato in quasi cinque milioni a fronte di una diffusione in oltre cento Stati del mondo; cfr. WWF, *Working Together. WWF Annual Review 2005*, p. 24, http://assets.panda.org/downloads/wwfannualreport.pdf.

o esposte a reali pericoli sanitari e ambientali o alla costruzione di insediamenti industriali inquinanti, sfociata in proteste locali. In numerosi paesi europei, soprattutto negli anni '70 e '80, fu molto viva la lotta contro l'installazione di centrali per la produzione di energia atomica che permise la creazione di un articolato movimento antinucleare nel quale confluirono ambientalisti, pacifisti, movimenti civici, militanti di diverse organizzazioni sociali e politiche e persone comuni, tra le quali molti giovani alla loro prima esperienza di impegno di lotta collettiva[9]. Le associazioni ambientaliste e pacifiste confluirono nei comitati antinucleari e spesso ne furono le principali animatrici; si vennero a formare così quegli "arcipelaghi" composti di gruppi e coordinamenti di movimenti e militanti che in alcuni paesi fornirono l'appoggio, le risorse e le persone per organizzare e far partecipare alle competizioni elettorali locali e nazionali le prime liste ecologiste e verdi. In stretta connessione con la mobilitazione antinucleare, si affermava in tutti i movimenti ecologisti europei una netta opposizione ai partiti politici esistenti e il rifiuto di costituire organizzazioni politiche nazionali stabili[10].

Le liste e i partiti verdi sorsero come nuovi soggetti politici per interpretare l'esigenza di un rinnovamento ecologico e sociale e per aprire una speranza di novità in un contesto politico-partitico europeo stagnante e fondato ancora sulle divisioni ideologiche e culturali ereditate dal secolo precedente. Benché contrassegnati da alterne e contrastanti fortune politiche ed elettorali, da

[9] Cfr. M. DIANI, *Green Networks,* Edinburgh, Edinburgh University Press, 1995, pp. 29 e sgg.

[10] Cfr. J. VIALATTE, *Le partis verts en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1996, p. 78. I movimenti e le azioni dirette in difesa dell'ambiente si diffusero negli Stati Uniti, in Francia, Germania, Gran Bretagna e successivamente in altri paesi europei: manifestazioni di massa presso siti prescelti per la costruzione di centrali atomiche, previste dai piani energetici nazionali, furono sempre più frequenti e partecipate. Per una panoramica sintetica sulle prime mobilitazioni antinucleari cfr. M FAZIO, *L'inganno nucleare*, Torino, Einaudi, 1978. Un quadro più aggiornato e con diversi contributi riguardanti i singoli movimenti nazionali si trova in H. FLAM (ed.), *States and Antinuclear Movements*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993.

un rapporto critico di amore-odio con le associazioni e i movimenti ambientalisti e pacifisti che ne avevano rappresentato il terreno di coltura, i partiti verdi sono diventati quasi ovunque attori stabili nel panorama politico europeo. Preceduto da diverse esperienze locali e nazionali già manifestatesi nel decennio precedente nei paesi anglosassoni[11], l'impatto politico più rilevante venne prodotto dai *Grünen* nella Repubblica Federale Tedesca, che dopo la loro fondazione nel 1980, successiva ad una positiva affermazione di una lista unitaria ecologista alle prime elezioni europee a suffragio universale del giugno 1979, entrarono nel *Bundestag* nel marzo 1983 con ventisette deputati a seguito del sensazionale risultato del 5,6% corrispondente a circa due milioni

[11] Il primo partito verde del mondo, lo United Tasmania Group, si costituì nel più piccolo stato federale dell'Australia, la Tasmania, nel marzo 1972, allo scopo di preservare il lago Peddler; cfr. S. PARKIN, *Green Parties: An International Guide*, London, Heretic Books, 1989, pp. 279-280; C. HARRIES, *The Tasmanian Greens*, in «Synthesis/Regeneration», n. 13, 1997, http://www.greens.org/s-r/13/13-05.html. La prima forza politica verde a carattere nazionale viene ritenuta il Partito dei Valori (Values Party), fondato in Nuova Zelanda il 30 maggio 1972, il quale, alle elezioni politiche del 1975, presentandosi in tutti i collegi elettorali del paese, conseguì un ragguardevole 5,2% dei suffragi senza ottenere seggi a causa del sistema elettorale maggioritario adottato nel paese. In Europa si dovette aspettare la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 per assistere alla crescita di partiti e movimenti verdi e al loro ingresso in assemblee elettive a livello locale e statale Nel febbraio 1973, in Gran Bretagna, la nascita del People's Party, un piccolissimo partito destinato a trasformarsi dopo alterne vicende nel Green Party, non innescò alcun processo emulativo in altri paesi, ma inaugurò un forte euroscetticismo spintosi sino a chiedere, nei primi anni, persino l'uscita della Gran Bretagna dalla Comunità europea dove era stata appena ammessa; cfr. G. GRIMALDI, *I Verdi e gli allargamenti delle Comunità europee e dell'Unione europea (1973-2004)*, in A. LANDUYT, D. PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, tomo II, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 1103-1105 (pp. 1099-1126). Di ben maggiore portata fu invece la candidatura dell'ecologista e agronomo René Dumont alle elezioni presidenziali francesi dell'aprile 1974 che raccolse circa trecentomila voti (1,3%), poiché per la prima volta un composito movimento ecologista europeo presentava un proprio programma politico in un importante appuntamento elettorale nazionale; cfr. F. MÜLLER-ROMMEL (ed.), *New Politics in Western Europe: The Rise and Success of Green Parties and Alternative Lists*, Boulder, San Francisco and London, Westview Press, 1989, p. 10.

di voti, infrangendo la clausola di sbarramento del 5% mai superata da una forza politica tedesca nata dopo il 1949. Nel giugno 1989 l'effimero quanto sorprendente successo elettorale alle elezioni europee in Gran Bretagna (14.9%), senza peraltro l'elezione di alcun rappresentante a causa del vigente sistema elettorale maggioritario uninominale[12], simboleggia l'acme del consenso e della mobilitazione ecologista (parzialmente rifluita e modificatasi nel decennio successivo), che portò complessivamente all'elezione di una trentina di parlamentari europei e alla costituzione del primo Gruppo Verde al Parlamento europeo (GVPE)[13].

Nonostante i collegamenti e le affinità, le associazioni ecologiste e i partiti verdi hanno mantenuto percorsi e identità distinte. I partiti verdi, pur avendo mantenuto per diversi anni caratteristiche alternative a quelle dei partiti tradizionali sono ormai perlopiù organizzati in funzione della partecipazione diretta al potere politico attraverso le elezioni e, ancorché presentando differenze dagli altri partiti, risultano più simili a questi ultimi che ad altre forme di partecipazione sociale e politica. Inoltre, va sottolineato che i Verdi non sono divenuti i portavoce di un ampio e dinamico fronte ecologista, indisponibile a riconoscere un interlocutore partitico privilegiato. Le maggiori associazioni ecologiste hanno

[12] Il risultato è tanto più sensazionale se si considera che il Green Party con circa 2.300.000 voti, diveniva momentaneamente il terzo partito in Gran Bretagna dietro i conservatori (*Tories*) e il Labour Party, superando i social-liberaldemocratici e addirittura piazzandosi come seconda forza dietro i conservatori in sei seggi dell'Inghilterra. Il Green Party aveva ottenuto più del 20% dei consensi in 17 *costituencies* e oltre il 10% nelle restanti 67, cfr. C. ROSE, *Two million green voters*, in «Econews», agosto-settembre 1989. Inoltre tale affermazione del Green Party diveniva «in one jump from the lowest to the highest vote for a green party anywhere in Europe», M. LINTON, J. CURTICE, *Rising from nowhere to be prime outside contenders*, in «Guardian», 20 giugno 1989, cit. in A. CARTER, *A Radical Green Political Party*, London, Routledge, 1999, p. 319.

[13] Attualmente i partiti verdi sono presenti quasi ovunque in Europa e hanno partecipato dagli anni '90 ad alcune esperienze di governo in vari paesi (Lettonia, Francia, Belgio, Finlandia, Italia e Germania); cfr. F. MÜLLER-ROMMEL, T. POGUNTKE (eds.), *Green Parties in National Governments*, London, Frank Cass, 2002.

invece sviluppato una propria capacità di pressione politica divenendo, anche grazie ad una crescente cooperazione a livello europeo, attori politici di riferimento della società civile svolgendo anche una funzione di lobby "ambientalista" per contrastare potenti tradizionali e nuove lobby private prevalentemente espressione degli interessi settoriali del mondo economico ed industriale.

2. *Le associazioni ecologiste, il sistema internazionale e l'Unione europea*

Diverse possono essere le modalità d'azione utilizzate dalle associazioni ecologiste tanto nel contesto nazionale che internazionale. Limitandoci a quest'ultimo ambito, sono state evidenziate cinque attività attraverso le quali le ONG possono influenzare i regimi internazionali:

- la presentazione di nuovi problemi e lo stimolo ad affrontare nuove questioni o a riformularle nella politica internazionale;
- l'esercizio di un'influenza sui governi al fine di adottare specifiche politiche, ricorrendo a diverse istanze e iniziative (petizioni, campagne di informazione e sensibilizzazione e iniziative come il boicottaggio di prodotti e servizi o intraprendendo azioni giudiziarie a tutela di interessi collettivi, ecc.);
- la proposta di progetti legislativi in sede di conferenze internazionali;
- la pressione a carattere lobbistico sui partecipanti ai negoziati internazionali;
- la sorveglianza e il monitoraggio sull'applicazione delle convenzioni internazionali attraverso rapporti ai segretariati o alle parti delle stesse[14].

Le ONG ecologiste si concentrano su due principali modalità d'azione: quella di protesta, militante, di denuncia e simbolica, o di lotta nonviolenta per impedire determinate attività a danno dell'ambiente (caratteristica degli spettacolari blitz di Greenpea-

[14] Cfr. G. Porter, J. Welsh Brown, P.S. Chasek, *Global Environmental Politics*, 3rd ed., Oxford, Westview Press, 2000, p. 65.

ce, nata per contrastare i test atomici previsti dal governo statunitense in Alaska e unica tra le grandi associazioni ambientaliste a non accettare finanziamenti da enti pubblici, industrie e partiti politici per mantenere una totale autonomia, attingendo le risorse finanziarie e umane esclusivamente dalla contribuzione di singoli sostenitori) e quella di informazione, formazione e consulenza ambientale diretta a modificare i comportamenti sociali, a introdurre legislazioni e politiche idonee alla tutela ambientale o anche a gestire direttamente aree o servizi ambientali.

Di fronte alla reticenza degli Stati ad affrontare le questioni ambientali su scala globale e alla difficoltà di stimolare una loro assunzione di responsabilità in assenza di un governo ambientale internazionale dotato di poteri coercitivi per far applicare il diritto internazionale ambientale, di frequente le ONG hanno svolto un importante ruolo di sensibilizzazione civica contestando la debolezza delle istituzioni intergovernative vigenti e il loro asservimento a logiche politiche ed economiche nazionali o agli interessi di multinazionali economiche[15]. La richiesta di politiche ecologiche si è progressivamente accompagnata, soprattutto negli ultimi anni, a quella di una profonda ristrutturazione democratica dell'ordine internazionale, a partire dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni economiche internazionali, al fine di consentire interventi su problemi transfrontalieri e continentali. La crescita e l'intervento delle ONG sono stati considerati come l'avvento di una società civile globale in un contesto ampio e articolato nel quale gli Stati sovrani sarebbero regrediti ad attori secondari e il cui orientamento sarebbe meno rilevante

[15] Per un approfondimento delle caratteristiche delle associazioni ambientaliste sono ormai disponibili molti studi, tra i quali si segnalano: D. RUCHT, *Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-national Cooperation among Environmental Groups*, in J.D. LIEFFERINK, P. LOWE, A. MOL (eds.), *European Integration and Environmental Policy*, London, Belhaven, 1993, pp. 75-95; R.J. DALTON, *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe*, New Haven (CT)/ London, Yale University Press, 1994; C. ROOTES (ed.), *Environmental Movements. Local, National and Global*, London/ Portland OR, Frank Cass, 1999; ID. (ed.), *Environmental Protest in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

rispetto al passato[16]. Senza trarre conclusioni azzardate, sottovalutando la carenza di una effettiva capacità decisionale democratica dei cittadini e delle ONG a livello internazionale e della possibilità di far valere diritti e istanze ambientali attraverso il ricorso giudiziario attivabile presso una Corte internazionale contro organizzazioni internazionali o Stati inadempienti rispetto agli obblighi assunti in trattati e convenzioni internazionali ambientali, è indubbio che le ONG ambientali hanno svolto un'azione parallela e determinante in tutte le principali conferenze internazionali, soprattutto al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile o Vertice della Terra di Rio de Janeiro (3-14 giugno 1992)[17]. Il loro numero è cresciuto probabilmente ad un ritmo maggiore di quello registrato complessivamente dalle altre ONG a livello mondiale e, benché sia difficile una stima accurata, si può affermare che esistano attualmente oltre 2500 associazioni ambientaliste internazionali, molte delle quali costituiscono confederazioni, federazioni o reti di associazioni più piccole a livello locale o nazionale[18].

Le diversità di metodo, strategia, e anche di finalità perseguite tra le ONG ecologiste sono ben verificabili e rispecchiano orientamenti culturali e filosofici differenti. Una prima distinzione fondamentale, che però si è attenuata grazie alla cooperazione inter-

[16] Cfr. P. WAPNER, *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, in «World Politics», vol. 47 (1995), n. 3, pp. 311-340, ripubblicato in K. CONCA, G.D. DABELKO (eds.), *Green Planet Blues. Environmental Politics from Stockholm to Johannesburg*, third edition, Boulder (CO), Westview Press, 2004, pp. 122-139.

[17] Cfr. T. PRINCEN, M. FINGER (eds.), *Environmental NGOs in World Politics*, London, Routledge, 1994. Per un'analisi critica del ruolo svolto dall'UE al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 come attore globale con valutazioni articolate delle ONG sul suo operato, compresa la delusione per gli scarsi risultati ottenuti cfr. S. LIGHTFOOT, J. BURCHELL, *The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 43 (2005), n. 1, pp. 75-95; P. WAPNER, *World Summit on Sustainable Development: Toward a Post-Jo'burg Environmentalism*, in «Global Environmental Politics», vol. 3 (2003), n. 1, pp. 1-10.

[18] Cfr. MCCORMICK, *op. cit.*, pp. 90-91.

nazionale tra associazioni e movimenti integrando obiettivi ambientali con quelli riguardanti la tutela dei diritti umani e la giustizia sociale, emerge tra ONG ambientaliste dei paesi industrializzati del "Nord" del mondo (Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Stati europei), impegnate maggiormente nella riconversione ecologica dell'economia e nel controllo dell'inquinamento e in una critica dello sviluppo economico, e quelle nate nei paesi in via di sviluppo del "Sud" del mondo che ritengono i disastri ambientali frutto della diseguale distribuzione delle risorse e dello sfruttamento economico provocati dai paesi più ricchi a danno dei paesi più poveri[19]. Il panorama si presenta però più articolato se si tiene conto, ad esempio, di una pluralità di situazioni diverse che evidenziano nuove caratteristiche delle ONG nate negli anni '80 tese a collegare la protesta per l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo con i problemi di salute delle persone e delle comunità locali e attive con i movimenti indipendentisti nei paesi dell'Est Europa e negli Stati all'allora Unione Sovietica, entrate in crisi nei primi anni '90 a causa delle loro fragili basi organizzative, proprio dopo la caduta del comunismo e la fine della lotta per la libertà e il raggiungimento della sovranità nazionale[20]. Differenze marcate contraddistinguono le ONG pragmatiche e riformiste da quelle ispirate all'"ecologia profonda" e da quelle radicali. Le prime, tendenzialmente le più grandi e con obiettivi generali – ma talvolta anche settoriali –, sono costantemente coinvolte nei processi politici e puntano al miglioramento delle politiche ambientali anche ricorrendo alla regolazione dell'economia di mercato e senza mettere in discussione la concezione antropocentrica dominante. Le secondo mirano ad un cambiamento culturale, sociale, economico e politico più incisivo fondato sul riconoscimento dell'appartenenza comune e paritaria agli ecosistemi degli uomini

[19] Per una descrizione dei movimenti ambientalisti del Terzo Mondo cfr. J. HAYNES, *Power, Politics and Environmental Movements in the Third World*, in ROOTES (ed.), *Environmental Movements. Local, National and Global*, cit., pp. 222-242.

[20] Cfr. H.-A. VAN DER HEIJDEN, *Environmental Movements, Ecological Modernisation and Political Opportunity Structures*, in ROOTES (ed.), *Environmental Movements. Local, National and Global*, cit., pp. 204-207.

e di tutte le forme di vita esistenti, senza alterare i limiti naturali presenti per mantenere l'equilibrio ecologico del pianeta. Le ultime, infine, fanno affidamento prevalente su azioni dirette ed eclatanti per ottenere risultati concreti e spronare l'opinione pubblica alla partecipazione e al cambiamento[21].

Nel corso degli anni '90 alcune grandi associazioni ambientaliste come il WWF hanno accettato il rischio dell'interazione con i poteri economicamente dominanti allo scopo di implementare e

[21] Questa triplice distinzione è proposta in W.A. ROSENBAUM, *Environmental Politics and Policy*, 5th ed., Washington D.C., CQ Press, 2003, pp. 29-32, cit. in MCCORMICK, *op. cit.*, pp. 91-93. McCormick riscontra anche la peculiarità di associazioni ambientaliste espressioni di gruppi sociali ed economici specifici (donne, minoranze etniche, popolazioni indigenti, consumatori, imprenditori). A livello organizzativo lo studioso rileva la presenza di: 1) federazioni di organizzazioni internazionali e internazionali, costituite da una singola associazione per facilitare la comunicazione e la collaborazione tra le sue realtà territoriali (quali quelle più rilevanti come Greenpeace, WWF e FoEI) oppure da una rete di organizzazioni differenti; 2) organizzazioni a partecipazione universale (di cui la più antica e più nota è la IUCN-Unione mondiale per la conservazione della natura); 3) organizzazioni intercontinentali presenti soltanto in alcune regioni del pianeta con lo scopo di proteggere determinati habitat (ad esempio il BirdLife International, un network al quale partecipano un centinaio di associazioni nazionali); 4) organizzazioni a partecipazione regionale che limitano la loro attività ad un continente o ad un territorio transnazionale più ridotto (come l'Ufficio europeo per l'ambiente o European Environmental Bureau - EEB); 5) organizzazioni nazionali orientate a livello internazionale e nazionali parzialmente o totalmente impegnate su questioni internazionali (ad esempio, nel primo caso, il Sierra Club e il Natural Resources Defense Council e, nel secondo, il World Resources Institute e il Worldwatch Institute). Per quanto concerne i metodi e le strategie l'autore analizza la presenza di un'ampia gamma di modalità d'azione utilizzate dagli ecologisti: l'attitudine a lavorate con i rappresentati politici elettivi, i funzionari specializzati delle burocrazie e le imprese (tipica delle associazioni riformiste); la raccolta di finanziamenti; l'organizzazione di campagne e azioni di protesta pubbliche (associata maggiormente ai FoEI e a Greenpeace e praticata anche da molti altri gruppi e movimenti minori); la promozione dell'informazione ambientale e ambientalista sui mass media; il ricorso legale alle autorità giudiziarie; il monitoraggio dell'attuazione delle leggi ambientali; lo scambio e la diffusione di informazioni; l'attività di ricerca scientifica; l'acquisizione e la gestione di proprietà (parchi, aree o edifici di pregio paesaggistico, ambientale e artistico); l'attività di coinvolgimento delle comunità locali nella protezione dell'ambiente; cfr. *Ibidem*, pp. 92-99.

rendere effettivi diversi accordi internazionali, in particolare nell'ambito di nuove iniziative e istituzioni internazionali come il Global Environment Facility (GEF), fondo creato presso la Banca mondiale dagli Stati occidentali nel 1991 allo scopo di finanziare progetti ecologici collegati alle indicazioni della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici e di quella sulla biodiversità delle Nazioni Unite[22], e la Word Trade Organization (WTO)[23]. Altre ONG, come Greenpeace hanno scelto di esercitare la propria influenza attraverso campagne di sensibilizzazione e, se necessario, la lotta diretta e nonviolenta contro le organizzazioni espressione degli interessi economici dei paesi industrializzati ritenuti incompatibili con gli obiettivi ecologici. Il dilemma tra partecipazione e mediazione, da un lato, e, dall'altro, tra autonomia e azione diretta con la possibilità di ottenere un maggior impatto pubblico ma talvolta con il rischio di una minore capacità di contribuire a delle riforme negoziate, è ben presente in un fluttuante e accidentato percorso che vede le organizzazioni ecologiste tentare di svolgere un ormai necessario ruolo internazionale allo scopo di indirizzare i fenomeni globali verso un futuro sostenibile[24].

[22] Per ulteriori informazioni si veda il sito web ufficiale del GEF: http://www.gefweb.org.

[23] Sul rapporto tra le ONG e il GEF cfr. Z. YOUNG, *NGOs and the Global Environmental Facility: Friendly Foes?*, in ROOTES (ed.), *Environmental Movements. Local, National and Global*, cit., pp. 243-267; ID., *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*, London/Sterling (Virginia), 2002. Riguardo al differente atteggiamento delle ONG nei confronti del WTO cfr. M. WILLIAMS, L. FORD, *The World Trade Organisation, Social Movements and Global Environmental Management*, in ROOTES (ed.) *Environmental Movements. Local, National and Global*, cit., pp. 268-289. Per una presentazione dell'attività del WWF a livello globale cfr. C. MARTIN, *Globalisation and National Environmental Policy: The Influence of WWF, an International Non-Governmental Organisation*, in F. WIJEN, K. ZOETEMAN, J. PIETERS (eds.), *A Handbook of Globalisation and Environmental Policy. National Government Interventions in a Global Arena*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, pp. 371-393.

[24] Cfr. R.D. LIPSCHUTZ, *Global Civil Society and Global Environmental Governance. The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany, Stet University of New York Press, 1996; C. ROOTES, *The Transformation of Environmental*

Nonostante le forti differenze culturali, organizzative e di opportunità politiche nazionali che condizionano l'identità delle ONG, si è assistito, soprattutto dagli anni '90 ad un processo di europeizzazione[25] delle associazioni ambientaliste e allo sviluppo di un loro coordinamento nell'ambito dell'Unione europea[26]. Sin dal 1973 la Comunità europea si è dotata di programmi di azioni in campo ambientale e nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo (la prima riforma dei Trattati di Roma istitutivi del sistema comunitario) è nata la politica ambientale comunitaria. L'atteggiamento critico nei confronti dell'integrazione economica europea, considerata contraria a quella sociale e alla difesa dell'ambiente, non ha impedito alle ONG di trovare nell'Unione europea (UE) un ambito particolarmente ricettivo con spazi di autonoma politica sovranazionale capaci di superare il freno imposto allo sviluppo di una politica ecologica dalla negoziazione intergovernativa degli Stati nazionali. Gli ecologisti, infatti, hanno trovato alleati e sostenitori nelle istituzioni comunitarie come il Parlamento europeo e nella Commissione europea (anche se limitatamente alla direzione Ambiente e in presenza di posizioni piuttosto ostili presso altre direzioni come quella dell'Industria, dei Trasporti e dell'Energia o come quelle dell'Agricoltura, meno

Activism: Activists, Organizations and Policy-Making, in «Innovation: the European Journal of Social Sciences», vol. 12 (1999), n. 2, pp. 155-173; ID., *Global Visions: Global Civil Society and the Lessons of European Environmentalism*, in «Voluntas», vol. 13 (2002), n. 4, pp. 411-429.

[25] Con questo termine ci si vuole riferire sia all'emergere di nuove strutture di *governance* a livello sovranazionale, sia al loro impatto sulla politica e sulle politiche nazionali. In questo caso si considera sia l'adattamento delle ONG alle opportunità e alle dinamiche comunitarie, quanto la loro trasformazione e la loro capacità di agire in un sistema multi-livello. Per una esposizione che tiene conto del dibattito teorico in corso cfr. D. DELLA PORTA, M. CAIANI, *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, Il Mulino, 2006.

[26] Cfr. C. ROOTES, *Is There a European Environmental Movement?*, in B. BAXTER, J. BARRY, R. DUNPHY (eds.), *Europe, Globalization and the Challenge of Sustainability*, London, Routledge, 2004, pp. 47-72; ID., *Global Civil Society and the Lessons of European Environmentalism*, in R. TAYLOR (ed.), *Creating a Better World: interpreting Global Civil Society*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2004, pp. 147-169.

sensibili alla tutela dell'ambiente rispetto agli interessi di natura economica difesi da potenti gruppi di pressione) e hanno iniziato a svolgere un'azione lobbistica in collaborazione con altre piattaforme e reti di ONG impegnate nei diversi settori d'intervento sociale[27]. Le organizzazioni ambientaliste hanno comunque tardato a inserirsi nella politica europea a causa di un iniziale e consistente eurocriticismo[28], manifestato nei confronti del processo di

[27] Si può parzialmente condividere l'affermazione secondo la quale «environmentalists have confronted a Union that, with the exception of the European Council, has shown itself to be both attitudinally sympathetic and structurally open to the interest of the movement». G. MARKS, D. MCADAM, *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, in «West European Politics», vol. 19 (1996), n. 2, p. 269 (pp. 249-278).

[28] È questa la posizione prevalentemente assunta dagli ecologisti, più che quella di euroscetticismo. Il concetto di euroscetticismo, entrato di recente nel dibattito teorico delle scienze sociali, è di difficile precisazione. Esistono, infatti, differenti modi di interpretarlo. Riferendosi all'integrazione europea Kopecky e Mudde propongono di definire euroentusiasti coloro che sono a favore sia del processo in se stesso che del suo avanzamento e delle politiche prodotte, europragmatici coloro che dissentono dagli ideali di integrazione ma concordano sulle pratiche e le politiche europee, euroscettici, coloro che criticano le pratiche ma approvano gli ideali europei e, infine, *Eurorejects*, coloro che rifiutano tanto le politiche quanto gli ideali dell'integrazione europea; cfr. P. KOPECKY, C. MUDDE, *The Two Sides of Euroscepticism*, in «European Union Politics», vol. 3 (2002), n. 3, pp. 297-326, cit. in DELLA PORTA, CAIANI, *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, cit., p. 63. Una distinzione più semplice per individuare il tipo di "euroscetticismo" dei partiti politici è quella formulata da Taggart e Szczerbiak tra *hard euroscepticism*, consistente in un atteggiamento integralmente contrario al processo d'integrazione, e *soft euroscepticism*, posizione di critica alle modalità e agli orientamenti del processo d'integrazione europea ma non pregiudizialmente contraria a qualsiasi tipo di integrazione sovranazionale; cfr. P. TAGGART, A. SZCZERBIAK, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, SEI Working Paper n. 51/OERN Working Paper n. 6, Brighton, University of Sussex, Sussex European Institute, 2002, http://lense.net.uk/sei/documents/wp51.pdf;. Tra I lavori più recenti sull'euroscetticismo cfr. G. MARKS, M. STEENBERGEN, *Understanding Political Contestation in the European Union*, in «Comparative Political Studies», vol. 35 (2002), n. 8, pp. 879-892; C. FLOOD, S. USHERWOOD, *Positions, Dispositions, Transitions: A Model of Group Alignment on EU Integration*, paper presented at the 55th Annual Conference of the Political Studies Association, University of Leeds, 5-7 aprile 2005; R. HARMSEN, M. SPIERING (eds.), *Euroscepticism. Party Politics, National Identity and European Integration*,

integrazione europea, ritenuto principalmente un progetto economico non democratico, teso a favorire un mercato unico e a sostenere politiche comunitarie, come quella agricola, improntate alla crescita quantitativa e alla tutela dei produttori anziché alla valorizzazione e alla protezione del territorio e della qualità della vita. Per oltre un decennio, dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80 soltanto l'Ufficio europeo per l'ambiente o European Environmental Bureau (EEB), fondato nel 1974 come organizzazione a ombrello costituita da venticinque associazioni ambientaliste per rappresentarne gli interessi sulla scia dell'avvio del primo programma d'azione comunitario per l'ambiente (1973-1976), rappresentò un avamposto "verde" a Bruxelles, finanziato direttamente dalla Commissione europea e accreditato con lo status di ente consultivo in ambito comunitario[29]. Soltanto tra il 1986 e il 1989 le tre più importanti associazioni ambientaliste internazionali aprirono propri uffici a Bruxelles: Friends of the Earth Europe (FoEE) si insediò con una sede di coordinamento nel 1986, segui-

Amsterdam/New York, Rodopi, 2004; P. TAGGART, A. SZCZERBIAK (eds.), *Opposing Europe. The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

[29] L'EEB - Federation of Environmental Citizens Organizations è attualmente una federazione democratica composta da 143 ONG provenienti da 31 paesi che riconosce l'importanza delle politiche dell'UE per l'ambiente e la conservazione della natura e promuove un loro mutamento per indirizzarle verso la sostenibilità ecologica, intervenendo in tutti gli aspetti sociali, economici e culturali che concorrono a perseguirla. L'EEB ritiene propri ambiti d'interesse anche le dimensioni ambientali dell'allargamento dell'UE, le relazioni con le altre regioni del mondo e il ruolo dell'UE nel mercato globale; cfr. http://www.eeb.org/mission/Index.htm. Il segretario generale dell'EEB, John Hontelez, afferma che tra le altre reti o rappresentanze europee di ONG ambientaliste l'EEB è l'unica ad occuparsi esclusivamente di monitorare e influenzare le politiche dell'UE e, per principio, ad avere un approccio globale; cfr. J. HONTELEZ, *The Impact of European NGOs on EU Environmental Regulation*, in WIJEN, ZOETEMAN, PIETERS (eds.), *A Handbook of Globalisation and Environmental Policy*, cit., p. 400 (pp. 395-414). Le associazioni italiane aderenti sono la Federazione nazionale Pro Natura, Legambiente, Mare vivo. Per ulteriori informazioni cfr. J. BURCHELL, S. LIGHFOOT, *The Greening of the European Union? Examining the EU's Environmental Credentials*, London/New York, Sheffield Academic Press, 2001, pp. 61-62.

ta nel 1988 da Greenpeace[30] e, l'anno seguente, dal WWF[31]. Nel periodo di maggior mobilitazione ecologista mai verificatosi a livello europeo, compreso tra il disastro nucleare di Chernobyl e le elezioni del PE del 1989, iniziò così a organizzarsi una lobby ambientalista plurale che stabilì frequenti contatti con la DG Ambiente della Commissione europea, una ripartizione del lavoro tra le ONG e promosse campagne e iniziative comuni per cercare di utilizzare al meglio le risorse disponibili[32]. Alle prime quattro associazioni si sono aggiunte negli anni successivi altre sei reti associative specializzate su temi particolari: Climate Action Network Europe (CAN Europe), organizzazione no-profit operante dal 1989 come ufficio di coordinamento europeo di una rete globale di associazioni impegnate per la riduzione delle emissioni di gas serra e sulle questioni più rilevanti relative al cambiamento climatico[33]; European Federation for Transport and Environment (T&E), nata nel 1989, principale organizzazione ambientalista europea che si occupa di trasporti anche fornendo studi e ricerche sul tema[34]; International Friends of Nature (IFN), rete associativa

[30] Per ulteriori informazioni si veda il sito web http://eu.greenpeace.org/issues/news.html.

[31] Si veda il sito web ufficiale del WWF European Policy Office (EPO) all'indirizzo http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/epo/index.cfm. Per un'illustrazione dell'attività europea e internazionale del WWF in merito alla politica sul clima preparata dal direttore dell'ufficio europeo del WWF (passato da uno staff composto di sette persone nel 1989 ad un organico di trentacinque unità) e dai responsabili per l'energia e per la campagna sul cambiamento climatica della medesima organizzazione cfr. T. LONG, L. SALTER, S. SINGER, *WWF: European and Global Climate Policy*, in R. PEDLER (ed.), *European Union Lobbying. Changes in the Arena*, Houndmills, Basingstoke and New York, 2002, pp. 87-103.

[32] Cfr. BURCHELL, LIGHFOOT, *The Greening of the European Union? Examining the EU's Environmental Credentials*, cit., p. 63.

[33] Il Climate Action Network conta oltre 365 organizzazioni partecipanti nel mondo, delle quali 94, provenienti dall'UE e da Norvegia, Islanda e Svizzera, aderiscono alla rete europea (per l'Italia Legambiente, Amici della Terra e WWF) che costituisce un forum per condividere idee, esperienze, strategie e promuovere azioni sul campo costruendo partnership con l'industria, la finanza, le associazioni di commerciali, le autorità locali e altri attori della società; cfr. il sito ufficiale http://www.climnet.org.

[34] T&E raccoglie 44 organizzazioni nazionali di 20 paesi dell'UE (per

delle diverse filiali nazionali sorte soprattutto in Europa della Friends of Nature, costituitasi nel 1895 a Vienna per promuovere un turismo rispettoso dell'ambiente[35]; BirdLife International Europe, ufficio europeo del BirdLife International (ente sviluppatosi a partire dall'International Council for Bird Preservation e attivo attualmente in più di cento paesi del mondo), stabilitosi a Bruxelles nel 1993 per contribuire alle politiche europee di tutela dell'avifauna e alla ricerca scientifica in tale ambito[36]; European Public Health Alliance – Environment Network (EEN), rete globale di ONG specializzate sui problemi della salute umana dovuti all'inquinamento ambientale, di associazioni che si occupano della tutela delle donne, dei bambini e di associazioni di professionisti in campo sanitario, lanciata nel 2004 con l'obiettivo di perseguire una maggiore protezione dell'ambiente «come strumento per migliorare la salute e il benessere dei cittadini europei»[37]; CEE Bankwatch Network, rete di ONG provenienti da 11 paesi dell'Europa centro orientale (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Georgia, Lituania, Macedonia, Polonia, Romania, Slovacchia, Ucraina, Ungheria) impegnate nell'osservazione e nella valutazione delle attività delle istituzioni finanziarie internazionali riguardanti progetti e programmi avviati nei paesi nell'Europa centro-orientale che hanno partecipato all'ultimo processo di allargamen-

l'Italia vi partecipano gli Amici della Terra), dell'Europa centro-orientale e appartenenti all'Area europea di libero scambio (EFTA); per ulteriori informazioni cfr. il sito web http://www.transportenvironment.org/.

[35] Con 600.000 soci e 3500 gruppi locali, oltre a 39 uffici nazionali (in Italia sono presenti il Gruppo Italiano Amici della Natura con sede a Cecina, in provincia di Livorno e il Touristenverein Die Naturfreunde Südtirol di Merano) l'IFN non si limita a offrire servizi turistici, ma partecipa e promuove diverse iniziative atte a valorizzare il patrimonio naturale, artistico e culturale e a favorire l'educazione ambientale e collabora allo sviluppo di politiche ecologiche in senso lato. Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale http://www.nfi.at/english/index.htm

[36] Per informazione sulla rete associativa europea composta di oltre quaranta associazioni e presente in tutti i paesi dell'Unione europea con circa un milione e settecentomila soci cfr. http://www.birdlife.org/eu/index.html.

[37] Informazioni tratte dal sito web del network http://www.env-health.org/.

to dell'UE compiutosi nel maggio 2004 e nella proposta di iniziative sostenibili, con particolare attenzione alle iniziative in campo energetico e dei trasporti e all'utilizzo dei fondi comunitari, e con l'intento di promuovere la partecipazione e l'accesso dei cittadini alle informazioni concernenti l'operato delle istituzioni finanziarie operanti nella regione[38]. Con l'adesione del CEE Bankwatch Network nel giugno 2005, il coordinamento delle reti ambientaliste direttamente attive a livello dell'UE e coinvolte come enti consultivi nel *policy-making* ambientale della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri, nel Forum generale consultivo sull'Ambiente, meglio noto come Green Forum, ha raggiunto un ragguardevole sviluppo e una signifi-

[38] Si veda il sito web ufficiale http://www.bankwatch.org/. A proposito dei movimenti ambientalisti nei paesi ex comunisti dell'Est Europa, alcuni dei quali già esistenti sotto i regimi filosovietici anche se con capacità d'azione limitata dagli esigui spazi di dibattito e protesta pubblici concessi, si è posta molta enfasi sulla loro occidentalizzazione negli anni '90 e sull'importante sostegno e intervento avuto da parte dell'UE che ha orientato con programmi e finanziamenti ad hoc le riforme indispensabili in vista dell'adesione di questi paesi, tra le quali hanno avuto sicuramente un ruolo non secondario quelle ambientali. Tra i contributi più aggiornati sull'argomento cfr. B. HICKS, *Setting Agendas and Shaping Activism: EU Influence on Central and Eastern European Environmental Movements*, in J. CARMIN, S. D. VANDEVEER (eds.), *EU Enlargement and the Environment*, London/New York, Routledge, 2005, pp. 216-233; L.K. HALLSTROM, *Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy*, in CARMIN, VANDEVEER (eds.), *op. cit.*, pp. 175-193; R. GREENSPAN BELL, *Further up the Learning Curve: NGOs from Transition to Brussels*, in CARMIN, VANDEVEER (eds.), *op. cit.*, pp. 194-215. Uno studio accurato sull'ambientalismo ceco ha evidenziato la necessità di non trascurare le peculiarità culturali locali come fattori importanti per lo sviluppo di uno specifico "ambientalismo liberale" delle diverse ONG dell'Europa centro-orientale, teso ad apprezzare il libero mercato: cfr. P. JEHLI_KA, P. SARRE, J. PODOBA, *The Czech Environmental Movement's Knowledge Interests in the 1990s: Compatibility of Western Influences with pre-1989 Perspectives*, in «Environmental Politics», vol. 14 (2005), n. 1 (febbraio), pp. 64-82. Per una presentazione dell'ambientalismo liberale cfr. S. BERNSTEIN, *Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism*, in «European Journal of International Relations», vol. 6 (2000), n. 4, pp. 464-512. Per una guida all'insieme dei movimenti sociali nell'Europa centro-orientale cfr. H. FLAM (ed.), *Pink, Purple, Green: Women's, Religious, Environmental, Gay/Lesbian Movement in Central Europe Today*, Boulder, East European Monographs, 2001.

cativa specializzazione che lo rende capace di contribuire, ad ampio raggio e in maniera trasversale, a tutte le politiche dell'UE per promuovere la sostenibilità ecologica. Il Green 10 Group (nome con il quale è oggi chiamato tale coordinamento in base al numero dei soggetti partecipanti[39]), deve confrontarsi con problemi di finanziamento (la maggior parte delle risorse sono costituite dai contributi finanziari che i singoli network ricevono dai loro soci e come ONG dalla Commissione europea, ad eccezione di Greenpeace[40]), con la concorrenza di lobby economiche coese e

[39] Fino a qualche anno fa era infatti conosciuto come Green 8 e poi Green 9.

[40] Greenpeace, come si è visto, non accetta alcun contributo da istituzioni, enti pubblici e privati per non perdere la propria autonomia e rivendica anche una sostanziale libertà d'azione rispetto alle altre associazioni ambientaliste, manifestatasi con il ritiro delle proprie associazioni locali dall'EEB nel 1991, poiché ritenuta debole in quanto a capacità d'intervento; cfr. J. McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, Houndsmills, Basingstoke and New York, Palgrave, 2001, p. 118. Tra i Green 10, da quanto risulta dai dati raccolti nel database CONECCS dell'UE (nel quale sono incluse complessivamente 30 associazioni che si occupano di politica ambientale), nel 2004, il CAN dipendeva finanziariamente per il 61% dalla DG Ambiente (a cui andava aggiunto un 28% di finanziamenti di autorità pubbliche nazionali, il 10% di erogazioni da fondazioni e di altri proventi e solo l'1% di quote versate dai soci), l'EEB per il 52% (mentre il 24% dei fondi derivava dalle autorità nazionali, l'8% dai membri, il 4% da ONG e il 12% da a voci varie) i FoEE per il 47% (mentre il 38% dei fondi proveniva da organizzazioni internazionali e il 15% dai soci), il WWF per il 20% (il 50% del *budget* era costituito dalle quote associative, il 20% dal WWF International e il 10% dal settore economico). I dati aggiornati al 2001 presentano un bilancio finanziato per il 30% dalla DG Ambiente per il T&E (gli altri proventi derivavano per il 30% dal settore economico, per 20% da finanziamenti statali, per il 10% dalle quote dei membri e per un'analoga percentuale da altre ONG). Più diversificate le fonti di finanziamento del BirdLife Europe (13% dalle DG Ambiente, Sviluppo, Relazioni Esterne, 16% dalle autorità nazionali, 18% da altre ONG, 12% dal settore economico, 2% dai soci e ben il 40% da fondazioni, investimenti, contributi individuali e altre fonti. Al 2005 si riferiscono invece le informazioni sull'IFN (56% dei fondi dai contributi dei soci, 34% dalla DG Ambiente, 10% dalle autorità pubbliche) e sull'EEN (80% dalla DG Ambiente, 10% dalla Organizzazione mondiale della salute e dai governi nazionali, 8% da altre ONG e 2% dai soci); cfr. http://ec.europa.eu/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm (per ulteriori informazioni si vedano i rapporti annuali disponi-

con più ampie disponibilità di mezzi e capacità organizzative[41] e agguerrite nel condizionare la politica ambientale comunitaria e quelle che maggiormente si intrecciano con essa (agricola, della pesca, industriale, energetica, dei trasporti) e quelle degli Stati membri, in particolar modo per quanto concerne nuovi temi come le biotecnologie, la registrazione dei prodotti chimici inquinanti, la rete transeuropea dei trasporti, gli organismi geneticamente modificati (OGM), e con la difficoltà di concertare un'azione comune a livello europeo[42]. Per rispondere a queste

bili sui siti delle singoli ONG considerate). L'ultimo arrivato, il CEE Bankwatch Network ha ottenuto nel 2004 il 36% dei finanziamenti dalla Commissione europea, il 10% da attività svolte con altre ONG, mentre il restante ammontare di fondi, superiore alla metà del totale, proviene da fondazioni private, istituti di ricerca nazionali e internazionali e altre organizzazioni; cfr. http://www.bankwatch.org/about/donors.shtml.

[41] Un vantaggio rilevante è dato, ad esempio dal personale a tempo fisso reclutato che è di molto superiore a quello impiegato dalle ONG ambientaliste. Tra le lobby economiche più rilevanti a livello comunitario (non di rado attivatesi ben prima di quelle ecologiste), oltre all'Unione delle Industrie della Comunità europea (UNICE) che, nata nel 1958, raccoglie le organizzazioni confederali industriali europee (http://www.unice.org), troviamo lo European Chemical Industry Council (CEFIC) costituitosi nel 1972 e rappresentativo di circa 27.000 imprese del settore di grande, media e piccola dimensione che danno lavoro a oltre un milione di lavoratori (http://www.cefic.be/), la European Crop Protection Association (ECPA) che raccoglie le principali multinazionali agroindustriali (http://www.ecpa.be/website/index.asp); la European Union of National Associations of Water Suppliers and Waste Water Services (EUREAU), operante nel settore di gestione delle acque nata nel 1975 (http://www.eureau.org); la European Petroleum Industries Association (EUROPIA), rappresentativa delle principali compagnie petrolifere operanti nell'UE (http://www.europia.com/); la European Automobile Manufacturers Association (ACEA), formata dalle tredici più importanti industrie automobilistiche (http://www.acea.be/). Per ulteriori informazioni ed esempi di interazione lobbistica nell'UE cfr. PEDLER (ed.), *op. cit.*

[42] In merito all'opportunità di concedere finanziamenti alle ONG ambientaliste europee Hontelez fa giustamente rilevare la legittimità del sostegno economico accordato dall'UE, giustificata dalla funzione svolta di rappresentanza di un'ampia parte della società civile e come controbilanciamento dei lobbisti ben retribuiti dalle industrie «paid from the involuntary contributions of consumers», in maniera non trasparente poiché «consumers pay for a product or service, but not for lobbysts who defend positions with which these consumers

sfide il Green 10 Group, quale interlocutore pienamente riconosciuto dell'UE e portavoce e strumento informativo sulle politiche europee di una miriade di ecologisti attivi sul territorio (stimati in oltre venti milioni), da un lato, ha stimolato un coinvolgimento più diretto dell'ambientalismo a livello comunitario e un'azione comune sui temi più rilevanti per il futuro dell'UE, e, dall'altro, ha valorizzato una divisione di ruoli tra i suoi membri nel seguire determinate politiche e negoziazioni: mentre, infatti, ad esempio, lo EEB ha un rapporto prevalente con la DG Ambiente della Commissione europea, le altre ONG, in base alle proprie finalità e alle risorse disponibili, lavorano a stretto contatto anche o soprattutto con altre DG (ad esempio, il WWF e BirdLife International con le DG Agricoltura e Politica regionale, T&E e CAN Europe con le DG Trasporti e Energia e il WWF e FoEE con le DG Commercio e Relazioni Esterne)[43]. Negli ultimi anni la presentazione di documenti congiunti, di studi e pubblicazioni, posizioni comuni e conferenze stampa, segnalate puntualmente nei siti Internet delle dieci associazioni aderenti, si è intensificata[44]. Benché permangano difficoltà di coordinamento di realtà così diversificate e diffidenze verso le istituzioni dell'UE, soprattutto perché l'attività associativa è più intensa e visibile localmente o su scala nazionale e diversi soggetti ritengono che le risorse a dispo-

may completely disagree». HONTELEZ, *The Impact of European NGOs on EU Environmental Regulation*, cit., p. 412.

[43] Cfr. *Ibid.*, p. 402. Una presentazione dei Green 9 del febbraio 2005 è disponibile sui siti delle nove associazioni: Green Nine, *Introducing the Green 9 Group of Environmental NGOs Active at EU Level*, http://www.eeb.org/activities/networking/Green9_brochure_english_2005.pdf.

[44] È anche da rilevare, a partire dal 1999, la nascita di un movimento globale contro il neoliberismo e l'attuale globalizzazione economica (definito superficialmente 'no global") al quale hanno preso parte gran parte di queste associazioni, balzato all'attenzione pubblica in occasione del G8 di Seattle e poi organizzatosi e sviluppatosi attorno ai Forum globali della società civile. Le associazioni ambientaliste ed ecologiste, sia quelle riformiste che radicali partecipano attivamente a questo percorso di elaborazione e partecipazione politica "in progress" che critica le istituzioni politiche ed economiche esistenti e sollecita una globalizzazione dei diritti e, in alcune delle sue componenti, la costruzione di istituzioni sopranazionali per la pace e per l'ambiente.

sizione debbano essere orientate a questi livelli, l'azione a livello europeo sembra ormai obbligata per rafforzare la scelta e l'impatto di politiche e iniziative ecologiche sia sul piano locale e nazionale che nella politica internazionale dove è sentita l'esigenza di politiche ambientali globali e una ristrutturazione dei regimi giuridici ambientali costituiti nel corso dei decenni da diversi trattati e convenzioni internazionali[45]. Anche i cambiamenti della *governance* ambientale dell'UE con l'aumento delle pressioni delle lobby industriali ed economiche in funzione del raggiungimento di obiettivi di competitività e apertura commerciale verso l'esterno richiedono un rinnovato sforzo unitario degli attori "verdi" per difendere gli interessi pubblici e ambientali[46]. In particolare, i Green 10 hanno stabilito di coordinare raccomandazioni e dichiarazioni congiunte su quattro temi fondamentali: il Trattato costituzionale; la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, definita dal Consiglio europeo di Goteborg nel 2001; le elezioni europee[47] e il bilancio dell'UE allo scopo di trasferire finanziamenti da progetti dannosi per l'ambiente ad altri riguardanti i beni pubblici e il miglioramento dello stato dell'ambiente e di sollecitare i Fondi strutturali, la Politica agricola comune (PAC) e la Politica comune per la pesca.

Nel valutare l'attenzione e le proposte sull'integrazione europea è di cruciale importanza soffermarsi sulla pressione ufficiale svolta nei confronti dei membri della Convenzione europea dal network verde europeo e sul parere espresso in merito al testo approvato di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa[48].

[45] Cfr. BURCHELL, LIGHFOOT, *op. cit.*, pp. 68-69.

[46] Per un'analisi della controffensiva industriale sulla proposta legislazione ambientale sulle sostanze chimiche avanzata dalla Commissione europea (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – REACH) e una descrizione del dibattito in corso cfr. D. PESENDORFER, *EU Environmental Policy under Pressure: Chemical Policy Change between Antagonistic Goals?*, in «Environmental Politics», vol. 15 (2006), n. 1 (febbraio), pp. 95-114.

[47] Su questo tema le ONG hanno deciso di stilare un manifesto congiunto di raccomandazioni per i candidati e gli eurodeputati eletti nel periodo 2004-2009.

[48] http://www.eeb.org/activities/european_constitution/Index.htm.

Nel 2002, l'allora Green 8 Group, aveva avanzato diverse posizioni comuni alla Convenzione europea partecipando al Gruppo di Contatto della società civile denominato Act4Europe (istituito lo stesso anno per una cooperazione tra le ONG operanti nei settori ambientale, sociale, culturale, della salute, dell'aiuto allo sviluppo, dei diritti umani, dei diritti delle donne per promuovere un dialogo strutturato e trasparente[49]). Collaborando con ONG dei paesi in via di adesione, dopo aver criticato duramente la prima bozza costituzionale presentata dal *Presidium* della Convenzione europea alla fine del 2002 per la mancanza dei principi dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione orizzontale della politica ambientale con le altre politiche dell'UE già adottato al vertice europeo di Amsterdam nel giugno 1997, i Green 8 lanciarono una campagna di mobilitazione ad hoc per ottenere l'inserimento di questi punti fondamentali nel progetto definitivo adottato. L'iniziativa ebbe successo e nell'ottobre 2003 il Green 8 Group divulgò un *paper* che presentava una valutazione comune del progetto di Costituzione licenziato dalla stessa Convenzione il 18 luglio 2003 (CONV 850/03), rivolta contemporaneamente alla Commissione europea, al PE, ai governi dei paesi membri dell'UE e a quelli in via di adesione, ai membri dei parlamenti cittadini e a tutti i cittadini interessati allo sviluppo ecologico e sostenibile[50]. Nell'introduzione erano indicati i punti critici e i limiti fondamentali riscontrati nel progetto costituzionale. Le carenze riguardavano l'impianto complessivo delle politiche dell'UE (parte terza del Trattato), poiché gli obiettivi delle politiche e la suddivisione in settori ricalcavano ampiamente quelle dei precedenti Trattati senza tener conto della strategia orizzontale (trasversale a tutte le politiche) e globale necessaria per creare le condizioni della sostenibilità ecologica, il recepimento del principio della democrazia partecipativa con il diritto dei cittadini a vedersi garantiti requisiti

[49] Per ulteriori informazioni si veda il sito web http://www.act4europe.org/.

[50] BirdLife International, CAN Europe, EEB, FoEE, IFN, Greenpeace, T&E, WWF, *Towards a Green EU Constitution. Greening the European Convention Proposal*, editor responsible John Hontelez (EEB), agosto 2003, pp. 40; http://eu.greenpeace.org/downloads/geneu/GreeningEUConst-Eng.pdf.

minimi di accesso alle istituzioni europee e di ricorso alla Corte di Giustizia europea in caso di violazione della legislazione e delle politiche comunitarie da parte degli Stati membri o di altri soggetti. Ma era netta anche la richiesta dell'instaurazione di una piena democrazia rappresentativa nell'UE facendo divenire unica prassi la procedura di codecisione in tema ambientale e aumentando i poteri del PE. Venivano inoltre avanzate due richieste più specifiche: l'adozione di un Protocollo per lo sviluppo sostenibile e l'abolizione del Trattato Euratom. Nella parte I al Titolo VI dedicato alla vita democratica dell'Unione erano sollecitate maggior trasparenza, informazione e apertura da parte della Commissione riguardo alle consultazioni con le parti interessate ad un dato provvedimento e nei confronti dei cittadini europei, richiamandosi alla Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, alla partecipazione pubblica e alla giustizia in materia ambientale. Un'ultima richiesta sulla parte I era quella che prevedeva lo svolgimento pubblico delle riunioni del Comitato di conciliazione tra PE e Consiglio dei ministri durante l'esame per l'adozione di proposte legislative. Nella parte II, contenente la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione, i Green 8 chiedevano la modifica dell'articolo 37 sulla protezione ambientale e la sua sostituzione con un articolo che sancisse un vero e proprio diritto all'ambiente («Ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente pulito e sano così come ha il dovere di salvaguardare la qualità dell'ambiente per le generazioni presenti e per quelle future»). Tutte le restanti proposte di emendamento, eliminazione o integrazione erano riferite alle politiche dell'UE contenute nella parte terza attraverso le quali veniva in vario modo inserita l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile nelle varie politiche, con la proposta, tra le altre, di un nuovo articolo che stabiliva la sottoposizione alla Valutazione ambientale strategica e all'analisi costo-benefici di ogni sviluppo di ogni sviluppo infrastrutturale previsto dall'UE o finanziato da essa (art. 143 a). In merito all'azione esterna dell'UE, alcune modifiche erano previste anche nelle disposizioni sulla politica commerciale comune e in merito agli accordi internazionali relativi alla politica estera comune e di sicurezza che avrebbero dovuti essere sottoposti al parere del PE, mentre un

tempo limite per l'espressione dello stesso in una circostanza urgente avrebbe dovuto essere concordato con il Consiglio dei ministri e non deciso da quest'ultimo.

In un documento diffuso nel novembre 2004 i Green 9 esprimevano il loro giudizio sul Trattato firmato a conclusione della Conferenza intergovernativa a Roma il 29 ottobre precedente, valutandolo in base alle attese e alle proposte avanzate nel *paper* del 2003[51]. In una sintesi di dieci punti le ONG ambientaliste giudicavano positivamente l'applicazione del principio di integrazione dell'ambiente in tutte le politiche e il mantenimento di tutti i principi di politica ambientale ormai acquisiti (punto 1), mentre sul versante delle politiche contemplate nella parte terza constatavano il mancato recepimento delle loro indicazioni, anche se si rallegravano dell'inserimento degli obiettivi ecologici nel nuovo capitolo sulla politica energetica (punto 2). Riguardo alla democrazia partecipativa e alla trasparenza, venivano accolti positivamente l'inserimento del diritto dei cittadini ad essere ascoltati e ad essere informati da parte di tutti gli organi dell'UE, l'introduzione del referendum d'iniziativa popolare per invitare la Commissione europea a promuovere specifiche iniziative legislative e la pubblicità delle riunioni del Consiglio dei ministri in sede legislativa (punto 3). Un altro motivo di soddisfazione era offerto dall'estensione dei poteri di decisione del PE in diversi settori «anche se non direttamente connessi con la politica ambientale» e l'aumento del controllo del PE sull'intero bilancio comunitario, benché il fatto che il PE si pronunciasse un bilancio pluriennale era considerato un indebolimento del suo potere in materia (punto 4). Una nota dolente era invece costituita dal mantenimento dell'unanimità come criterio decisionale nel campo della fiscalità ambientale e la "clausola passerella" (passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza in base a una decisione presa all'unanimità) era

[51] Cfr. *The EU's New Constitution: Assessing the Environmental Perspective. Evaluation by the "Green Nine" of the Content of the EU Constitution as Compared with the Ambitions These Organisations had Formulated at the Start of the Work of the European Convention*, novembre 2004, pp. 4, http://www.foeeurope.org/publications/2004/Green-9_Constitution.pdf.

giudicata poco chiara (punto 5). Anche se si era aperto soltanto un piccolo spiraglio per presentare ricorsi ambientali davanti alla Corte di Giustizia europea, le ONG ritenevano positivo questo primo passo al fine di ottenere ulteriori progressi (punto 6), mentre se proprio non era inserito un diritto all'ambiente nella Carta dei diritti fondamentali, almeno i principi generali erano rimasti nel testo rispetto dalla progetto della Convenzione e una nuova importante novità era costituita dalla previsione della personalità legale per l'UE che consentiva di accedere alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e di utilizzare la giurisprudenza elaborata sui diritti ambientali dalla Corte europea per i Diritti umani (punto 7). Le ONG si mantenevano neutrali sull'applicazione del principio di sussidiarietà e sul ruolo dei parlamenti nazionali, paventando un eccessivo ricorso a tale principio da parte di questi ultimi, ma ricordando che lo stesso principio di sussidiarietà era stato introdotto nel Trattato CEE in riferimento alla politica ambientale (punto 8). Sull'Euratom le proposte ambientaliste erano state accantonate (anche se i Verdi erano riusciti a far scorporare il Trattato della Comunità europea per l'energia atomica dal Trattato costituzionale), ma i Green 9 si dichiaravano comunque insoddisfatti perché tutta la partita era rimandata e una conferenza apposita per rivedere l'Euratom (punto 9). Infine, come richiesto espressamente dalla ONG, il Comitato economico e sociale dell'UE non aveva ricevuto alcuna competenza aggiuntiva come rappresentante della società civile europea (punto 10)[52].

L'esame del lavoro svolto nel dibattito sul futuro dell'Europa segnala un atteggiamento critico ma costruttivo delle principali associazioni ambientaliste, convinte della necessità di aumentare i

[52] La conclusione generale del documento recitava: «The time and attention given to environmental issues in the Convention and IGC was negligible. The focus lay elsewhere. Nevertheless, we succeeded in our primary objective of preserving the strong provisions of the existing Treaty on environment and sustainable development. Beyond that little real progress in the environmental area has been made. Nevertheless, some steps forward have been taken in the area of legal rights, participatory democracy, transparency and the powers of Parliament, all of which can have benefits for environmental protection and sustainable development». *Ibid.*, p. 4.

poteri democratici sovranazionali dell'UE. Se da queste posizioni, rappresentative dell'ambientalismo istituzionalizzato, non possono discendere conclusioni per tutto l'arcipelago ecologista, al cui interno sono comparse nuove frange radicali, alcune delle quali dichiaratamente antagoniste e antieuropeiste, è tuttavia sufficientemente chiaro un ampliamento dell'interesse e dell'iniziativa politica delle principali ONG per l'ambiente allo scopo di rendere l'UE e le sue politiche più consolidate ed ecologicamente sostenibili, più democratiche e non asservite agli interessi economici globali e al dogma della liberalizzazione sfrenata del commercio[53]. La posta in gioco è quindi sempre più alta: l'agire localmente e il pensare globalmente non bastano più per affrontare le sfide globali ambientali e un'Europa autonoma e autorevole può contribuire a impostare e sviluppare istituzioni e politiche ecologiche. Di tutto questo molti attori ambientali sono consapevoli, accettando con critico pragmatismo di lavorare tra il rischio di promuovere una tecnocrazia ecologista e quello di puntare tutto sulla protesta e sulle alternative movimentiste e cercando di conservare l'identità civica e volontaristica senza rinunciare alla mediazione per costruire un'Europa di Stati e cittadini. D'altra parte l'ecologismo dell'Europa occidentale negli '90 e nei primi anni del nuovo secolo ha subito profonde trasformazioni a seguito della partecipazione istituzionale multilivello dei suoi attori più organizzati, abbracciando in larga parte una tendenza di "modernizzazione ecologica"[54] e costituendo una *élite* di esperti e tecnici professionisti

[53] Hontelez ribadisce la critica ecologista verso le scelte economiche e geopolitiche neoliberiste e ecologicamente insostenibili degli Stati Uniti e per contrasto sottolinea invece l'atteggiamento dell'UE, fautrice dello sviluppo sostenibile, anche se essa risulta ancora troppo sensibile alle pressioni economiche e industriali. Secondo il segretario dell'EEB, l'UE dovrebbe uscire dall'ambiguità e superare le logiche conservatrici, ancora salde in molti ambiti delle politiche comunitarie, per costruire, secondo le aspirazioni delle ONG ambientali e sociali «a global society, in which sustainable development, not free trade, determines political decisions, and where fair trade and protection of natural resources have a chance: a society, in short, in which the benefits of economic activities are better shared with local societies». HONTELEZ, *The Impact of European NGOs on EU Environmental Regulation*, cit., p. 413.

[54] Cfr. P. CHRISTOFF, *Ecological Modernisation, Ecological Modernities*, in

dell'ambiente che, inserendosi nel mondo economico o nelle amministrazioni pubbliche locali, regionali, nazionali e europee, ha perso in parte contatto con le realtà sociali di riferimento e con nuove ondate di mobilitazioni locali[55]. C'è chi ritiene che le ONG debbano organizzarsi a livello europeo sfuggendo alla cooptazione in una "società civile europea" promossa e finanziata dalla Commissione europea[56] per stemperare le istanze ecologiste non compatibili con le priorità economiche dello "sviluppo sostenibile" che non prevedono una riconversione del sistema politico ed economico verso la sostenibilità ambientale e sociale, ma un adeguamento "verde", un miglioramento ecotecnologico ed ecocompatibile per ridurre l'impatto ambientale. Sulla base di queste indicazioni la società civile non dovrebbe quindi essere integrata né a livello statale, né a quello comunitario al fine di mantenere la propria identità di attore sociale vitale, critico e propositivo e dovrebbe adottare una strategia di contestazione dinamica[57]. D'al-

«Environmental Politics», vol. 5 (1996), n. 4, pp. 476-500; S. YOUNG (ed.), *The Emergence of Ecological Modernisation: Integrating the Environment and the Economy*, London, Routledge, 2000.

[55] Per un panorama e dei casi di studi sull'evoluzione dell'ambientalismo in Italia cfr. D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

[56] La definizione di società civile che la Commissione europea adotta è onnicomprensiva e vaga. Infatti, nel Libro bianco sulla *governance* del 2001 e in altri successivi documenti la società civile comprende ugualmente le tradizionali associazioni di volontariato (chiese, ONG, associazioni, gruppi di consumatori ecc.) i governi infranazionali (enti locali di vario genere) e associazioni di categoria del mondo produttivo e industriale; cfr. EUROPEAN COMMISSION, *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428; ID., *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, COM (2002) 704. Ciò ha determinato le critiche delle ONG e delle associazioni civiche no-profit che ritengono di essere espressione di interessi pubblici collettivi a differenza delle lobbies economiche, espressive di interessi commerciali e considerano la definizione adottata tanto ampia da escludere soltanto i governi nazionali e le istituzioni comunitarie; cfr. EEB, *Response to Consultation Document: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – Proposal for General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, Brussels, 2002.

[57] Cfr. C. HUNOLD, *Green Political Theory and the European Union: The*

tra parte, come non rilevare che la Commissione e il PE diventano in diverse situazioni alleati significativi per le associazioni ecologiste allo scopo di esercitare pressioni sui governi e sulle politiche nazionali? Più in generale è qui importante tenere in considerazione come sia sempre più difficile tracciare una separazione tra lo Stato e le società civile ormai coinvolte in *partnership* per implementare politiche e offrire servizi sociali sul territorio e come, sulla base di questa nuova cooperazione sistematica, sia scaturita nel dibattito scientifico recente tra i teorici del pensiero ecologico, superando le ostilità storiche nei confronti delle istituzioni politiche e statali, la proposta di costruire Stati "verdi" quali realizzazioni di una nuova statualità democratica ecologica e cosmopolita fondata su una responsabilità collettiva, transnazionale e globale[58]. Questo

Case for a Non-Integrated Civil Society, in «Environmental Politics», vol. 14 (2005), n. 3 (giugno), pp. 324-343.

[58] Sullo "Stato ecologico" come potenziale guida per una *governance* ambientale interna, transnazionale e internazionale si vedano R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge (MA), MIT Press, 2004 e la presentazione di diversi approcci e prospettive di sviluppo per i rapporti con le organizzazioni internazionali, la società civile, la giustizia ambientale, il *welfare state* e la tutela dei diritti ambientali nell'UE in J. BARRY, R. ECKERSLEY (eds.), *The State and the Global Ecological Crisis*, Cambridge (MA)/ London, MIT Press, 2005. Un'analisi comparativa sull'interazione tra movimenti ambientalisti e Stati negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Germania e Norvegia giunge a considerare questi paesi quali esempi di diverse tipologie di Stati sulla base del grado di inclusività di nuovi attori nell'arena politica e di interesse attivo alle tematiche della società civile (con un atteggiamento attivo-inclusivo di "corporativismo espansivo" della Norvegia, passivo-inclusivo garante del pluralismo negli Stati Uniti, attivo-esclusivo di "liberalismo autoritario" della Gran Bretagna thatcheriana degli anni 1979-1990 e passivo-esclusivo di "corporativismo legale" della Germania) e sostiene che fino ad oggi le prospettive migliori per il cambiamento sociale e politico da parte dei movimenti ambientalisti si è registrato in Germania, partendo da una separazione e dallo scontro politico con lo Stato; cfr. J. DRYZEK, D. DOWNES, C. HUNOLD, D. SCHLOSBERG, H.-K. HERNES, *Green States and Social Movements. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany & Norway*, Oxford, Oxford University Press, 2003 (la tabella 1.1 "A Classification of States, with Exemplars" è a p. 7). Si veda inoltre il già citato saggio di Hunold che ritiene la Commissione europea un attore politico attivo-inclusivo (con una tendenza simile a quello della Norvegia) più indirizzato a normalizzare e assorbire i

interessante approccio è però limitato dalla scelta di focalizzarsi quasi esclusivamente sull'allargamento della democrazia all'interno di una dimensione interstatuale e nell'ambito di una cooperazione internazionale multilaterale ambientale, sottostimando le potenzialità istituzionali di sviluppi sovranazionali federali[59].

movimenti ambientalisti in processi politici su singoli aspetti tecnici che a far crescere una società civile europea autonoma; cfr. HUNOLD, *Green Political Theory and the European Union: The Case for a Non-Integrated Civil Society*, cit., pp. 328-332. Hunold afferma: «The Commission's proposals aim to create a less freewheeling system of interest representation, one that aspires to an actively inclusive orientation toward interest groups and civil society organisations. Active inclusion (...) is not necessarily benign in terms of democracy». *Ibid.*, p. 332.

[59] «At present, the European Union represents perhaps the closet real world approximation of such a green Kantian or post-Westphalian culture. However, it is uncertain how far such a culture is likely to spread internationally, where moral persuasion more often takes a back seat to coercion and self-interest interstate negotiations. In view of the enormous differences between states in terms of military and economic power, infrastructural capacity, culture and organization, and the considerable obstacles in the way of developing a green Kantian or post-Westphalian culture at the international level, it might be argued that the green movement would be better advised to direct its energies toward further reform in the greenest states, in effect 'pushing out the green envelope' within these domestic jurisdiction, rather than seeking common ground at the multilateral level (which usually translates into the lowest common denominator). It might be further argued that some of the best environmental policy success are the result of local experiments and unilateral initiatives at the domestic level, which have led to regional and international "policy diffusion" (i. e. initiatives in some states have served as models or templates that have been voluntarily studied, copied, or adapted by other states rather than from formal multilateral agreements». ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, cit., pp. 251-252. Come è possibile constatare da queste riflessioni la studiosa australiana crede che soltanto con Stati "verdi" si innescherà un processo di cambiamento globale delle politiche in senso ecologico, mentre sarebbe altrettanto opportuno sviluppare una comune e autorevole visione ecologica europea, dotata di strumenti legislativi ed economici di supporto per contribuire a cambiamenti globali delle istituzioni e delle politiche e, soprattutto, per costruire e difendere efficacemente la pace e la tutela dell'ambiente nel mondo. Chi scrive è inoltre convinto che la nuova sensibilità ecologista manifestata verso le riforme istituzionali dell'UE debba confluire in una lotta comune con i movimenti federalisti e regionalisti per avvicinarsi all'obiettivo di un'Europa democratica, federale, ecologica e non-

Bisogna comunque considerare che l'europeizzazione delle ONG, pur in via di espansione, è ancora ridotta rispetto alle esigenze di creare uno spazio politico pubblico europeo[60]. In ogni caso, la percezione dei militanti sembra confermare che le attività nazionali ed europee sono sempre più correlate tra loro, benché l'azione a livello comunitario sia più difficile da realizzare per le associazioni che non hanno sedi a Bruxelles e che si affidano ad altre ONG o partecipano ad una rete comune[61].

violenta: cfr. G. GRIMALDI, *Federalismo, ecologia politica e partiti verdi*, Centro Studi sul Federalismo Studi 2, Milano, Giuffré, 2005, pp. 189-206.

[60] Per considerazioni generali cfr. A. WARLEIGH, *'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 39 (2001), n. 4, pp. 619-639. A proposito delle associazioni ambientaliste cfr. C. ROOTES, *The Transformation of Environmental Activism: An Introduction*, in ID. (ed.), *Environmental Protest in Western Europe*, cit., pp. 13-16 (pp. 1-19).

[61] Cfr. DELLA PORTA, CAIANI, *op. cit.*, p. 179. Nel volume è riportata un'intervista fatta a un militante del WWF che riferisce della buona organizzazione dell'ufficio europeo dell'organizzazione («Ci lavorano circa una cinquantina di persone. C'è un coordinatore europeo unico ad alto livello e poi, ai livelli intermedi, un coordinatore europeo per ogni tema col proprio gruppo di lavoro. Questi gruppi di lavoro rappresentano i referenti, per tema, dei diversi WWF nazionali», *Ibid.*, nota 10, p. 179) e di altre associazioni appartenenti a reti transnazionali.

LUCIO VALERIO SPAGNOLO
Università degli Studi di Salerno

MARIO CERRATO
London Metropolitan University[1]

No euro please, We're British!

Preface

Comparing the economic performances between UK and Euroland, the appropriate and obvious question should be: why does not Euroland replace its euro with the British pound? However, economy does not represent all the interests of the human beings. They believe in values beyond the economy. Right! It may well be that Euroland citizens, once with the euro, feel much more confiance in themselves, as part of a larger world, as they trust the monetary and political decision makers of the EU Institutions. If that was the truth, the European integration process should proceed just like a ball thrown against standing skittle-pins waiting to be got down! Unfortunately, that is not the case. The authors try to point out some reasons to understand those British people who love to look at the euro experience, sitting in their armchairs and, above all, without loosing their national pound.

[1] The authors wish to thank Alizabeth Parvin for constructive comment. Financial support from the University of Salerno for economic research ex 60%, '00-'02, is gratefully acknowledged.

1. *Introduction*

From January 1st, 1973, UK is in every respect a country member of the European Union (EU) and consequently is one of the addressees of its huge legislation and effects deriving from it. On February 27th, 1992 the *Treaty on European Union* (thereafter Treaty) is signed in Maastricht and represents the beginning of the European Economic and Monetary Union (EMU) creation to be achieved through three stages. On October 1997, British government, by means of his Chancellor of the Exchequer Mr Gordon Brown, using the Treaty *opting-out* clause, announces the intention of non-participating to the third stage, the one that would have led the twelve country members of the EU to adopt one European currency, the euro. Hence, UK maintains its own autonomy in the fields of *monetary policy* and *exchange rate policy*. UK maintains its British pound as national currency unless a popular referendum, to be shortly held, will indicate the will of replacing the British pound for the euro. UK, however, participates to the European System of Central Banks (Esbc) where EU monetary policy is decided through the Governor Council and the Executive Committee. In other words the presence of the UK in the EMU testimonies the non-necessary coincidence between a monetary union and one single currency[2]. Nevertheless, the passage towards a monetary union with a single currency makes complete and mature an incomplete union[3]. The British choice comes from a number of criticisms either on the EU economic policies, the monetary policy and the rate of exchange policy, to be accepted by accepting the euro, or on the negative result of a number of economic tests, which will be explained in the next sections. In this paper we point out that the British opting-out choice might be explained not only by economic worrying views, but more important, by political concerns. We shall start however with the former, leaving the latter to be discussed later.

[2] *Dal Piano Delors all'unione economica e monetaria*, Padova, Cedam, 1991, p. 85.

[3] Delors Report.

2. *On the Renounce of the Exchange Rate Policy*

Building a single currency implies, as known, the disappearance of the exchange rate policy for a country within a union. A country will be keen to accept a new currency if it is convinced that the advantages of having it will prevail over the disadvantages. Therefore, is the UK convinced that the loss of the exchange rate policy implies more advantages than disadvantages? Though this point should not be the most important one when compared with the others, still it concurs to understand the British view on the euro.

As Mundell (1961) showed[4], the evaluation of costs and benefits of building up a monetary union with a single currency takes place through the *theory of the optimal currency area* (Oca)[5]. An Oca will be justified if advantages will exceed disadvantages.

According to that theory, in the presence of fixed rates of exchange, an eventual negative asymmetric shock that hit the

[4] R. MUNDELL, *A theory of optimal currency areas*, in «American Economic Review», 1961, pp. 657-665. Mundell analysis is the first exposition of the subject and is preceded by works of Meade (Nobel 1977) such as J. MEADE, *The balance of payment problems of a European free trade area*, in «Economic Journal», 1957, pp. 379-396. and T. SCITOVSKY, such as *L'integrazione economica dell'Europa occidentale dal punto di vista della teoria*, Milano, Feltrinelli, 1961.

[5] The concept of Oca, the traditional one, is linked to the debate on the choice of a fixed or flexible rates of exchange regime to achieve a re-equilibrium of the balance of payment, debate developed in consequence of the crisis of the fixed rates of exchange international monetary system built up in 1944 at Bretton Woods and of the establishment of a flexible rates of exchange regime (L.V., SPAGNOLO, *L'equilibrio in un'economia aperta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2002, p. 160). More exactly, once cleared the inability of both the regimes to assure an international stability, the Oca was an alternative model represented by a monetary union within which there had to be one currency. In the Mundell view, as not all countries take advantage from a flexible rates of exchange regime, it was better that i) a number n of countries be grouped in a number m of monetary areas, ii) inside each monetary area it was appropriate a fixed rate of exchange, iii) between the m monetary areas there ought to be flexible rates of exchanges iv) the flexible rates of exchanges between monetary areas would be optimal if internal mobility and external immobility of factors, labour and capital, (ricardian) hypotheses were respected (L.V. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 161).

economy of a country A will cause, at the same time, a worsening in its balance of payments and an improvement in that of a country B. Because of the presence of a fixed rate of exchange, the re-equilibrium in the balance of payments of the two countries will take place if, and only if, at least two conditions are met: a perfect flexibility of wages and a high mobility in the labour market. In fact, country A, because of a lack of demand will experience lower prices, higher unemployment, a weakening of trade unions, and consequently lower wages. Country B will experience exactly the opposite effect: an excess of demand, higher prices, higher employment, a strengthening of trade unions, and consequently, higher wages. Thus, country A, because of the lower wages, will increase the demand of labour, employment and output. Country B, because of the higher wages, will decrease employment and output. Prices and wages will increase in country A and decrease in country B, re-establishing the external equilibrium in both the countries.

In the presence of flexible rates of exchange, an eventual negative asymmetric shock on country A will cause a worsening of its balance of payments, deriving from a worsening either in its current account balance, due to a decrease in the exports, or in the short run capital flows, due to an increase in the short run capital outflows. The domestic currency will depreciate and, at the same time, the currency of a country B will appreciate. Such depreciation and appreciation will increase exports and capital inflows in country A and decrease exports and increase capital outflows in country B. The balance of payments of country A will improve, while the one of country B will worsen, re-establishing the external equilibrium in both the countries.

On one side flexible rates of exchange reflect the up and down of the markets, and the only danger with them might be due to high exchange rates volatility and inflation without the possibility for it to be exported to the rest of the world. On the other side fixed rates of exchange need the fulfilment of the two above conditions (i.e. perfect flexibility of prices and wages and high mobility in the labour market), conditions that the UK believes do not exist, or, at least, do not *yet* exist within Euroland.

Evidently, apart from the above mentioned advantages of having flexible rates of exchange, the UK believes that the danger linked to the flexible rates of exchange is preferable to the non existence of the flexibility of wages and labour mobility within the EU member countries.

Thus, the EU area might not be an Oca and consequently the disadvantages of abandoning the exchange rate policy is not at all balanced by the advantages of replacing the British pound with the euro.

In fact the exchange rate policy, if successful, may only temporary help an economy to draw a sigh of relief, but cannot be thought as the right one for pursuing stability and growth.

On one hand it is true that for an exchange rate policy to be successful we need i) the fulfilment of the Bickerdicke-Robinson condition, according to which the balance of the current account improves, when the national currency depreciates, if, and only if, it will result $(p_X X/p_M M)\varepsilon_X+\varepsilon_M>1$, where X and M are the quantities of exports and imports, p_X and p_M their prices, and ε_X and ε_M their elasticities to a devaluation of the rate of exchange[6], and ii) that the other countries with which the country devaluating has more exchanges will not devaluate too their own currencies. On the other hand it is also true that, in the absence of prices and wages perfect flexibility and high labour mobility, yet there will not be a convincing reason to participate to a union.

However, examples of success in using appropriately the exchange rate policy to help the national economy come from the government decisions in France during the years '82-'83, when the devaluations of the French franc helped the domestic economy to recover from years of stagnation. Denmark during 1982, and above all Belgium, whose devaluation of 8,5% improved the percentage of current accounts from -3,5% in 1981 to +2,0% in 1986, and of employment, in the same period, from -2% to +1,0% when the average within the Union was +0,8%.

If, as we mentioned above, under certain conditions fixed exchange rates might be appropriate, why should the UK believe

[6] See, among others, L.V. SPAGNOLO, *op. cit.*

that those conditions (i.e. perfect flexibility of wages and high mobility in the labour market) are not met in Euroland? The answer passes through two basic points: the institutional differences in the labour market in the countries participating to the union *and* the political attitude of the governments of those countries towards unemployment and inflation.

About the first point, countries may be different according to the degree of concentration of their trade unions: the higher that degree, the higher the proportion of workers represented by the same institution, the stronger the pressures put on employers to obtain higher wages[7]. Within the Union, the UK is characterised by a low degree of concentration of the trade unions, compared with that of other countries[8], and it might be difficult to achieve one homogeneous degree within the Union.

About the second point, countries assign different weights to the *trade off* between the rate of increase of wages and the level of unemployment. Some of them are more prone than others to accept a lower employment rate, due to higher wages; others will advocate the idea that the rate of unemployment must not go beyond a maximum level which, if exceeded, will imply the use of expansionary fiscal and monetary policies. That is to say each country has its own utility function satisfied at the point where the government utility function (the demand of labour of the whole community) meets the trade union's utility function (the level of real wages claimed by trade unions)[9].

Traditionally, on one hand the UK has always considered economic liberalism as an unquestionable priority to help growth and development and, on the other one[10], has never forgotten to support families, schools, researches, and social services in the

[7] P. De Grauwe, *The economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

[8] J.D. Sachs and M. Bruno, *Economics and worldwide stagflation*, Harvard University, 1995.

[9] R. Solow, *La moderna teoria macroeconomica*, Bari, Laterza, 1998; Id., *Inflazione, disoccupazione e politica monetaria*, Etas, 1998, §4.1.

[10] Apart from the *Thatcher government*.

light of the Beveridge philosophy[11]. Any complete union, obviously, entails an agreement about the two points above, and the UK might be convinced that the compromise for accepting the euro would weaken and worsen its freedom of decisions.

As mentioned above, the second point for building an Oca is the existence of a high labour mobility[12]. From this point of view it is evident the lack of such mobility in the EU area. Lack due to a number of important reasons such as, differences in the language[13], culture, law, uses, traditions etc... Therefore, it might be possible that one currency, the euro, will not fill all the gaps involved by such differences or, at least, will not be a substitute for them, unless a higher degree of social feeling and cultural harmonization between EU countries is achieved. Until then, the abandon of the pound, and exchange rate policy, might be an unreasonable cost to pay.

3. *On the Diversity of Monetary Policy in the UK and Euroland*

Once accepted the euro as the national currency, the UK will cease deciding its own monetary policy. However, while exchange rates policies will become a non-sense within Euroland, still the UK, once belonging to Euroland, has to share decisions, and management, on Euroland monetary policy. Such a policy can be only one, and precisely the one representing the expression of the emerging will of all the countries belonging to Euroland.

In principle, national monetary authorities may have, and generally have, their own view about objectives to pursue and the means to achieve them. The diversity derives from different economic realities, perspectives and evaluations of such objectives

[11] W.H. BEVERIDGE, *Il piano Beveridge. La relazione di sir W. Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale*, Rapporto ufficiale, 1943.

[12] See, in particular, C. JOHNSON, *In with the euro, out with the pound. The single currency for Britain*, Penguin Books, 1996.

[13] See, among many others, L. BINI SMAGHI, *L'euro*, Bologna, Il Mulino, 1998.

and means. However, in the end, those authorities have to reach only one decision. Inevitable adjustments will be accepted, in the end, in the name of belonging to a union and, inevitably, part of the power of deciding their own monetary policy will be given to the new authority. As often happens in many fields of economics, social and political environment, and also in our case, there could be an interval of many (infinite) diversities, varying from the most insignificant to the deepest of them. No matter about the former, but what will happen in case the latter prevails?

Firstly, therefore, there is an urgent need to find out an acceptable way of making the smallest countries count when important decisions are taken. Secondly, should the (new) monetary policy institution have only one objective, for example, assuring price stability, or more objectives, say, price stability, growth, external equilibrium, etc...? Furthermore, should the monetary institution be absolutely independent of political power, transparent in its decisions, and accountant towards other institutional powers? What kind of intermediate targets should it firstly achieve, before achieving the final goal? The above are only some of the disquieting, or at least unease, questions which may arise when trying to tackle the delicate problem for a country to cease part of its monetary sovereignty to a new institution in the name of belonging to a union.

3.1 *On the Diversities in the Objectives*

In principle, price stability (that is controlling the rate of inflation) is the final goal of any monetary policy. In order to achieve that goal monetary authorities, generally, use three means, that is, fixing the rate of interest, using open market operations and fixing the rate of the bank reserve-ratio. In the absence of diversities in the objectives to be achieved and considering the three means mentioned above, why should not the UK accept the euro? Rather, an acceptance of the euro would lead to more price stability in the advantage of both, the UK and Euroland. The reason might be that any monetary policy spreads its effects over the financial market, only if monetary policy actions are

synchronised with financial markets. That happens if, and only if, the latter trusts the former. Financial markets are in synchrony with monetary policies only when, traditionally, monetary policy announcements have been proved to be true for a long time, which implies monetary policy credibility. It might well be that the UK is concerned about maintaining such a credibility once monetary policy decisions are to be shared with other culturally different oriented decision makers.

The reason lies in the definition of the different task of the British monetary authority, in comparison with that of the Ecb (European central bank), when dealing with inflation. The main goal of the Ecb, in terms of controlling inflation, is achieved when the rate of increase in the *Harmonised Index of Consumer Prices (HICP)* is, within the euro area, somewhere between 0% and 2%, however less than 2%[14]. On the other hand the Bank of England fulfils that goal at a *Retail Prices Index excluding mortgage interest payments* (RPIX) increasing at a maximum of 2,5%. However, due to a different method of calculating the rate of inflation in the UK and Euroland, *it may happen*, in the long term, that the two values might be coincident. What if they won't? What if the value measured by the Ecb were lower than the other one? Will an EU deflationary process involve, in the UK too, a fall in employment and output?

[14] To be precise: «Although it clearly establishes the maintenance of price stability as the primary objective of the Ecb, the Treaty does not give a precise definition of what is meant by price stability. In order to specify this objective more precisely, the Governing Council of the Ecb announced the following quantitative definition on October 13th, 1998: "Price stability shall be defined as a year-on-year increase in the HICP for the euro area of below 2%"», in *The monetary policy of Ecb,* Frankfurt am Main, Ecb, 2001, p. 38. Further, p. 39, «First, neither prolonged inflation nor prolonged deflation is consistent with the definition. The phrase "below 2%" clearly delineates the upper boundary for the rate of measured HICP inflation that is consistent with price stability. At the same time, the use of the word "increase" in the definition shows that deflation, i.e., declines in the level of the HICP, covers a wide range of consumer expenditure».

This is the reason why the Ecb, at the beginning of its activity, stated precisely that the above rate of 2% has to be referred to as a *medium term rate*. However, the definition of medium term itself, given by the Ecb, is still rather unclear.

Further, how can one accept a 2% rate of increase in the HICP, as referring to the whole euro area when it is clear that the euro area is not yet a homogeneous area? In fact, prices for the same good vary not only between countries belonging to the euro area, but also between adjacent areas belonging to the same country or even to adjacent areas of the same town. It would be very unlikely that we will ever achieve price homogeneity across the different countries participating to the EU.

In other words, one monetary policy for one (euro) area needs one common market, a market that, as already stated by the Treaty of Rome (1957), assures perfect mobility of persons, goods and capitals. Though undeniable progress in this respect has been made during the past half a century, yet there is a lack of flexibility in the adjustment of real and monetary variables that prevents the euro area from being a perfect competitive one.

The uncertainties over a number of points involved by too many unanswered questions represent a threat to the above mentioned crucial requirement of any respectable monetary authority, that is the credibility of the latter with financial markets. In this respect one may well believe that UK, being aware of the long time British authority took to build up that credibility, might be concerned about maintaining it alive once accepted the euro.

However, neither the Bank of England, nor the Ecb have as only task that of assuring price stability. In fact, for example, the Bank of England has to help government to make effective its economic policy. The stability of prices appears to have the same importance as other government objectives. The Ecb has also a number of objectives belonging to the real economy such as employment, output, and so on. Therefore, apparently there is no difference between the two. But, in fact, the meaning is not the same; the former, through the monetary policy, is asked to co-operate with the government in

implementing its economic policy[15]; the latter has, first of all, the task of assuring price stability, and only after having achieved that, looks at the real economy. The difference will appear clear in the next section.

3.2 *On the Diversities in the Means*

In the previous section we pointed out that the main objective of a monetary authority is price stability. However, is the path any monetary policy has to follow to achieve price stability unique? That is, is there any choice between a number of intermediate targets to be achieved before achieving the final goal, or rather there is only one path? If there are different paths and therefore different intermediate targets, how should one choose between them?

With respect to the first and secondary tasks, the Ecb monetary policy is based upon two pillars, a monetary pillar and a second one made up of a set of variables of the real economy. The first one, the so-called *money targeting*, that allows achieving price stability, is the Ecb's main choice. It comes from the Ecb conviction that inflation is essentially a monetary phenomenon, and consequently it does depend on the quantity of money in the economy. Thus, once fixed, let us say, at a maximum of 2% the increase of the rate of inflation, supposing an increase of GDP by 1% and an increase of the money circulation velocity by 0,2%, the amount of money supply has to increase by 2,8%[16]. The second pillar sweetens the strong and true first one, as it shows an Ecb keeping also into account the real economy. Final decisions however are taken essentially on the basis of the first pillar, although not automatically: in such case expectations would lead to obvious speculative activity.

[15] Other objectives of the Bank of England are the maintaining of both the stability of the financial system at home and the efficiency of UK financial services.

[16] According to the *quantitative theory of money*, $\Delta m=\Delta p+\Delta y-\Delta v$, where m is the quantity of money, y is the real GDP, v is the circulation velocity of money. Thus 2,8%=2%+1%-0,2%.

The *direct inflation targeting* is the British authority's choice according to which the rate of inflation represents both the intermediate target *and* the final goal. In other words, British monetary policy deals with the elimination of the gap between the *expected* and *planned* rate of inflation. That is pursued by monitoring and using any variables able to reduce that gap, not only the quantity of money supplied. At the same time, the whole of its action is extremely *transparent* towards public and, broadly speaking, the financial markets. Therefore, it is implicit in our example that, by accepting the euro the UK has to replace its direct inflation targeting with the money targeting. That might carry on a high cost indeed for the UK because of a number of reasons.

The first reason is linked to the concept of the *neutrality of the money*[17], which appears to belong to the Ecb, and does not belong to the Bank of England. Consequently, the Bank of England has to help government in implementing its policy, while pursuing its duty of price stability; the Ecb only addresses a yearly report on its activity to the European Parliament, the Commission and the Council of Europe. On the other hand, since in the British view the money is *non neutral* then the Bank of England is *accountant* towards the government.

The second reason is a consequence of the first one. In fact, the multi-purpose Bank of England task (to assure the stability of prices *and* help government in realizing its economic policy) implies a co-operative action with government. Monetary policy and fiscal policy are to co-operate to achieve price stability and growth. There are two objectives and two means. Co-operation does not mean the presence of a leader and follower. On the contrary, since there are two objectives and two independent means to be used to achieve them, it is respected the well known *Tinbergen principle*, according to which a model with predetermined objectives (i.e. with n independent objectives) must have n independent means and all of them have to co-operate altogether

[17] Money is considered neutral if her variations do not affect variations in the real variables, but only in the level of prices.

to the achievements of the objectives[18]. The Ecb philosophy of the two pillars yields to the inevitable consequence of giving priority to monetary variables when compared with the real ones: the Tinbergen principle is not satisfied[19]. For example suppose that, in the absence of coordination, the rate of interest is increased in order to reduce inflation and that, at the same time, government decides an expansionary fiscal policy to reduce the rate of unemployment. Monetary policy will fade away fiscal policy expectations, contributing to lead the economy towards undesired effects. It would not appear hazardous to imagine the British not willing to weaken their co-ordination philosophy and respect of the Tinbergen principle.

4. *The Independence of the Ecb*

The creation of the Ecb proved to be a revival of the ancient debate about whether a central bank should, or should not, be independent of the political power[20]. As to the Ecb, the principle of independence from the political power is stated by the art. 107 of the Treaty: «When exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and the

[18] J. TINBERGEN, *Economic policy: principles and design*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1956.

[19] It might be argued that the Tinbergen principle is not only respected by the Ecb, but even stated by the Treaty (of the European Union): the Ecb has to act in harmony with the Ecofin Council and the Economic and Financial Committee. However, the Ecb co-operative activity cannot be interpreted and put in practice as the Tinbergen principle would suggest, because of the simple reason that, once again by statute, the Ecb takes, primarily, responsibility for the stability of prices. That comes from the conviction according to which, without assuring the stability of prices, any economic policy is destined to fail.

[20] See, among many others, M.M. HABIB, *Saggio sull'indipendenza della banca centrale*, in «Studi economici», 2000/1, n. 70; L.V., SPAGNOLO, *The Role of the European System of Central Banks in the European Integration Process*, in *Building the New Europe*, vol. I, *The Single Market and Monetary Unification*, edited by M. Baldassarri and R. Mundell, London and New York, The Macmillan Press, 1993.

Statute of the ESCB, neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other body». The passive defence of such a principle is *institutional*, being exerted from external interferences when Ecb is pursuing statutory objectives, *personal*[21], through the process of nomination and the length of the charges[22] and *functional*, since the Ecb is given a number of financial and accountant tools and the responsibility of drawing up the Escb (European System of Central Bank) consolidated balance sheet[23]. The active defence of that principle takes the form of the prohibition, stated by the art. 104 of the Treaty «Overdraft facilities or any other type of credit facility with the Ecb or with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as "national central banks") in favour of Community institutions or bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the ECB or national central banks of debt instruments» and the art. 104 A «Any measure, not based on prudential considerations, establishing privileged access by Community institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States to financial institutions shall be prohibited». In fact, the independence of the Ecb from the political power is a *condition sine qua non* of the existence of the Ecb herself. Moreover, a number of economic models, as the *representative agent* model by Rogoff[24], have been developed to advocate the

[21] The same art. 107 «The Community institutions and bodies and the government of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the Ecb or of the national central banks in the performance of their tasks».

[22] The art.11 of the Protocol (of the Treaty) statues the length of the charge of the members of the Executive Board in eight years.

[23] See Protocol, Chapter V, art. 25-27.

[24] R. Barro, and D. Gordon, *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, in «Journal of Monetary Economics», 1983, n. 12, pp. 101-

thesis according to which the Ecb should minimize the function of the loss

$$L=(p-p^*)^2 + b(u-u^*)^2$$

where L is the loss, p-p* is the difference between *current* and *planned* rate of inflation, u-u* is the difference between *current* and *planned* rate of unemployment and b is the value the minimizer assigns to the relative importance between inflation and unemployment[25]. According to the model, the lower the value assigned by the central banker (the agent) to b, the more conservative she is. Her credibility is higher, the lower the value assigned to b since a low value means more control on the rate of inflation. Consequently, at the beginning of the Ecb activity, it was essential for the Ecb to show that it was conservative, above all, that it was even more conservative than most conservative existing central banks. However, is the priority given to the rate of inflation over unemployment justified?[26], is it true that the degree of credibility of a central banker increases with the degree of conservativeness?, is it true that more conservativeness means more credibility?, is it true that more independence means more credibility and, hence, more conservativeness? Most important, who should the minimizer be: the representative agent (the central banker) or, rather, the society, that is to say, the government chosen by the society? Further, once accepted the idea of a rate of inflation mainly linked to the quantity supplied

120; F.E. KYDLAND, and E.E. PRESCOTT, *Rules rather than discretion, the time inconsistency of optimal plans*, in «Journal of Political Economy», 1977.

[25] In the Rogoff model, the *agent* (the conservative central banker), optimizes the *trade off* between inflation and unemployment minimizing the Loss function. In fact, she cannot reach such objective because of the simple reason that she has no autonomy in deciding both the rate of inflation and unemployment. She can only fix the former as objective, and not the latter. In any case a central banker is said to be conservative if she assigns more importance to the rate of inflation than to unemployment.

[26] L.V. SPAGNOLO, *La convergenza di Maastricht: una misura della divergenza*, Torino, Giappichelli, 1997.

of money, would not the Ecb, with its monetary policy, make dependent the fiscal policies of the governments of the member countries? These are only some of the questions needing a satisfactory answer.

The British model of central bank, though is left independent in the accomplishment of the main task, on the other hand, it is essentially considered, as explained above, an institution helping government in reaching the goals set by the government itself. That comes from the fundamental UK conception of the *non-neutrality* of the money.

However, the principle of independence might be also seen in a slightly different way. In fact, is really the Ecb an institution independent, *super-partes*, above the will of the member States expressed by their Governors? And how many activities are, still now, maintained by the national central banks and how many delegated to the Ecb[27]? Finally, is the monetary policy really conceived by the Ecb or, rather, influenced by the view of national bankers?[28] If monetary is influenced by the view of

[27] A. Graziani thinks of the Escb chosen as a hybrid one. Apparentely, it looks like a highly centralized system in which every decision is made by the Ecb, which finances directly national banks of the member countries. That can be seen by the Ecb balance sheet, where the assets include financements in favour of national banks of the member countries and do not those in favour of the national central banks. However, the system is deeply modified being the implementation of the monetary policy assigned to the single national central banks, to which has been left a set of large powers. A. GRAZIANI, *La politica monetaria della Banca Centrale Europea*, in «Rivista Italiana degli Economisti», n. 2004/1. Supplement dedicated to the works of the 44th yearly scientific meeting, Salerno, October, 24th-25th, 2003, Bologna, Il Mulino.

[28] The art.10 of the Protocol of the Treaty statues «In accordance with Article 109a(1) of this Treaty, the Governing Council shall comprise the members of the Executive Board of the ECB and the Governors of the central banks». At present, the Executive Committee consists of six members (art. 11), consequently the Governor Council includes the six members of the Executive Committee and twelve national central banks Governors. Though the Executive Committee decisions are independent, those of the national central bank Governors might be not. In the case when Euroland were hit by symmetric shock, the Governing Council decisions might coincide with the Executive Committee ones. But what will happen in case of an asymmetric

national bankers then it would be a difficult task for the UK to see its view accepted! In all cases, the Ecb independence can only be *relative*: it cannot be *absolute*, since it depends on the international rate of exchange systems[29]. Keeping into account the international rate of exchange context, there could be different views on what policy is advisable. At the same time all of them could probably be justifiable on the basis of different arguments. However, they will imply different consequences in different member countries.

5. *A Pragmatic View*

British Prime Minister Tony Blair described the decision on whether or not joining the euro as the most important decision of the Labour party and promised to call a referendum on the issue. As a consequence of the Labour pro-Euro policy, in 1997 the Treasury announced five economic tests on UK entry to the euro. The tests are essentially based on assessing the convergence of the UK business cycle with the European business cycle; assessing the degree of flexibility of the UK economy to adapt and adjust to changes; considering the effect on investment in the UK; considering the advantages for the financial services sector once joined the euro; finally, considering employment and growth prospects.

Despite the five economic tests, for quite few people the decision to join the euro will not be an easy one, and it will be based more on the "emotional facts" of having to scratch the pound than economic concerns.

The Treasury considers the test on convergence an important step towards a successful single currency. It says that, in order for the UK economy to fully be able to benefit from a single currency,

shock? See the interesting discussion of P. De Grauwe, P. Dewachter, and Y. Aksoy, *The European central bank decisions, rules and macroeconomic performance*, in Cepr, Discussion Paper n. 2067.

[29] L.V. Spagnolo, *L'equilibrio*, *op.cit.*, pp.174-175; Id., *European Economic Convergence and The International Monetary System*, in *De Pecunia*, (number dedicated to the memory of Robert Triffin), Bruxelles,1993.

it has to converge with Europe and show that the convergence is sustainable. With regard convergence, in the past the UK's economic cycle has been, most of the times, divergent and more volatile than others in Europe and more linked to the USA cycle. Today, Britain is experiencing a period of good economic growth and stability while most of the European countries (see for example France, Germany, and Italy amongst the others) on the other hand, experience a low growth with relatively high level of unemployment. The British cycle therefore seems to be still invariably out of phase with respect to most of the major European countries. Furthermore, the UK mortgage market historically depends on variable interest rates while the European market is mainly characterised by fixed interest rate. The boom in housing markets with the consequent increase in the value of properties across the country has increased the borrowing power of the UK residents. The consequent increase in disposable income has increased consumption. On the other hand as a consequence of the boom in housing market, house prices have seen a two-digit increase in various areas of the country. The different rate of borrowing between Euroland and UK, and the house price inflation might be more than a simple concern for Tony Blair in order to schedule a reasonable time for joining the euro. In fact, this concern has been recently expressed clearly by Gordon Brown when he announced that the UK was not ready yet for the euro and the Prime Minister accepted the chancellor's view.

Another important test is about the flexibility or ability of the economy to adjust to changes. In fact as we stressed in the previous sections a single currency leads to a loss of domestic control over monetary policy. Given the risk of future shocks, firms would need to be flexible in terms of pricing and margins in order to respond to asymmetric shocks, and employees would need to increase their skills in order to adapt to changes in the labour market.

With regard investment the treasury believes that a single currency, by creating an area of low inflation and high stability, and by removing currency changeover costs, would attract investment in Britain. However, perhaps the impact of the euro on the thousands of small business across the country might have

been miscalculated. In fact, the adoption of the euro will imply additional costs deriving from new accounting systems, price labels etc…Therefore, small business will not benefit from it and will pass on to customers the increase in costs by rounding up prices.

The City of London has always been one of the major financial centres in the world. According to the Treasury the euro will affect financial services immediately, therefore it is important to see if the City is prepared for it and if the introduction of the euro is advantageous for the sector. It is not difficult for anyone involved in the financial sector to see that the level of euro transactions on the UK stock exchange and secondary markets has been growing fast. Therefore, apart from operational costs and operational risk involved with the introduction of the euro, the City should be able to fully adapt in short time to the new currency.

The final test concerns employment and growth. The introduction of the euro should lead to low inflation and high stability for the whole Euro area (Britain included) and therefore a high growth and employment. However, as mentioned above, convergence and flexibility are two important factors in order to achieve these goals. Therefore a decision on whether or not this test has been satisfied is to be taken by the Treasury by looking at the "fundamental" structure of the UK economy and considering flexibility and convergence. However, it is unclear what convergence may imply in this context given that the UK GDP has been growing much faster than the GDP in most of the largest economies in Europe!

6. *On the Political Reasons*[30]

According to Disraeli[31] *Great Britain is governed by its*

[30] The subject of this § needs, obviously, a width and depth well beyond the objective of this paper, which only represents an attempt to give an understandable and condensed synthesis of the reasons why the UK might not been keen to joint the euro.

[31] Disraeli, Benjamin (1804-81), 1st Earl of Beaconsfield, British Conservative Prime Minister (1868, 1874-80).

Parliament, not by its logic [32]. That was to lay stress on the British undeniable and unquestionable principle of national sovereignty, which is the legal capability of the national decision maker institutions to make their choices without being subject to any external restrictions. Coherently, from the very beginning of the European integration process[33], UK has been the advocate of the inter-government confederal model opposite to the supranational federalist one[34]. As known, the main difference between those two models is that only in the former national sovereignty is assured. On the other hand, the latter keeps into account either the interests and needs of the members, regions or States, that it is part of, or those of the new entity, the federal State. The tasks of the members and of the new entity should have to be exactly defined. EU, though represents none of the two models, having elements of both, it is moving towards the direction of the latter. Therefore, Disraeli sentence is no longer a mirror of the current national sovereignty.

[32] V. BOGDANOR, *The United Kingdom and the European Union: light on the relationship* in *Britain in Europe*, The London School of Economics and Political Science, p. 28.

[33] A. DUFF *Britain and Europe. The different relationship*, in M. WESTLAKE (editor), *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, Routledge, 1998. A.J. Zurcher *La lotta per l'Europa unita 1940-1958*, in «Cultura e società», n. 29, Opere nuove, 1963.

[34] As we know, the debate on federalism against confederalism comes out at from the *functionalism,* a doctrine according to which *the form of a thing should be determined by its use.* For a definition of the term *functionalism*, see COLLINS ENGLISH DICTIONARY, Glasgow, 1990, p.614. In the European integration process, the functionalist pragmatic view was applied to economic sectors of the economy through common policies to be managed by common supranational agencies, and leaded to the throwing down of the custom barriers to build a common way to political sectors. The functionalism adaptability to the member states needs was, at the same time, its strength and its weakness. The development of common economic policies was not followed by net abandon of the political sovereignty. On the contrary, the crude reality represented by the endless and still unsolved debate between federalism and confederalism re-emerged. J. PINDER, *The building of the European Union*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 1998.

EU laws are based upon the *self-executing*, *supremacy* and *pre-emption* principles. The UK, with the European Act of 1972, accepted the self-executing, or direct applicability principle[35] and consequently its logical consequence, that is the supremacy principle, according to which community law prevails over national law, principle that is the same for all the member countries[36]. The supremacy principle revolutionises the law system of the member countries, by transferring part of the national sovereignty to the Union in the name of the principle that there cannot be a case of clashing interest between any of the member countries and the Union. However, since such a principle is more a perspective or a wish than a reality, it is understandable that all the member countries have difficulties in accepting it, as it is. Once accepted it, in the case of a clashing law, the UK would be judged by the European Court of Justice. Therefore, in order to accept that principle, the UK should be convinced that the democracy power is stronger and better represented in the community law system than at home, and that a democratic deficit no longer exists at the heart of the EU making law process. It is also because of this, that once accepted the euro, since the Ecb will be the EU monetary policy decision maker, the UK will have to accept the principles of the neutrality of the money and independence of the Ecb, which contrasts his traditional view.

Regarding the *pre-emption* principle[37], it is known that, under the pressures of a number of member States, including UK and Germany, it became, with *The Treaty*, the *subsidiarity principle*. Such principle is based upon the presumption that, within the EU, the State has competence in making law unless not explicitly assigned to the Union[38]. Generally, federalism needs this principle

[35] P. KENT, *Law of the European Union*, 3rd Ed., Pearson Education, 2001, p.58. See also *eurotreaties.com*.

[36] L.J. CONSTANTINESCU, *La specificité du droit communautaire*, in «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1965.

[37] The pre-emption principle is the purchase of or the right to purchase property in advance of or in preference to others. See COLLINS, *op. cit.*, u.v. *pre-emption*, p. 1208.

[38] CENTRE FOR ECONOMIC POLICY REASEARCH, *La distribuzione dei poteri*

to be accepted and, as made in the case of the Legislative Scottish Assembly (i.e. the so-called *devolved matters*), clearly defined.

On the contrary, the subsidiarity principle in the EU seems to work in the opposite direction. That is it assigns the more and more making law competence to the Union and the less and less to the member States, in the view of building up a super State whith a dangerous hierarchy that might appropriate of law competence of the member States[39].

Participating to a Union, in itself, needs one identity. A European Union needs its own identity, which means one feeling and one will to belong to the same Union well beyond belonging to the member country. Furthermore, a Federal Union needs the right interpretation of the subsidiarity principle, that is leaving the law making process to the member states in the respect of their diversities in any subject but those for which the "common feeling" delegates the Union.

At present, it is hard to recognize the existence of one feeling of belonging to the same economic, social, cultural and political reality. In other words it does not seem possible to believe in the existence of one voice for the European Union within itself and towards the rest of the world, before having built one identity for one European people.

Moreover, while the EU institutional persisting democratic deficit needs many efforts to be reduced, the increasing community making law process is steadily increasing. At the same

nell'Unione Europea. Il principio di sussidiarietà nel processo d'integrazione europea, Bologna, Il Mulino, 1995; C.H. BECK, *European Union law: cases*, Frank Emmert, 1999; J. VANDAMME, *European Federalism. Opportunity or Utopia?*, in M. WESTLAKE (ed.), *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European Integration*, London, Routledge, 1998.

[39] L. FERRARI BRAVO, E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di Diritto Comunitario*, 3rd Edition, Napoli, Edizione Scientifica, 2000. Delors expects an 80% legislation coming from the EU against a 20% of member States competence. See M. DE LEONARDIS *L'integrazione europea e la Gran Bretagna*, in R.H. RAINERO (ed.), *Storia dell'integrazione europea*, vol. II, *L'Europa dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, Milano, Marzorati Editore, 1997; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000.

time, such process is not at all balanced by an increasing accountability of the institutions representing it.

The UK might not be encouraged to replace the pound for the euro until a true EU identity will have emerged.

In our view, the UK reasons for not joining the euro should not be seen as steril, vanishing or disrespectful of the EU integration process. Rather, all the possible reasons mentioned above, ought to be seen as to contribute to the creation of a better Europe.

REFERENCES

AA.VV., *Dal Piano Delors all'unione economica e monetaria*, Padova, Cedam, 1991.

BARRO, R. and GORDON, D., *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 12, 1983.

BECK, C.H., *European Union law: cases*, Frank Emmert, 1999.

BEVERIDGE, W., *Il piano Beveridge. La relazione di sir W. Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale*, Rapporto ufficiale, 1943.

BINI SMAGHI, L., *L'euro*, Bologna, Il Mulino, 1998.

BOGDANOR, V., *The United Kingdom and the European Union: light on the relationship* in *Britain in Europe*, The London School of Economics and Political Science.

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY REASEARCH, *La distribuzione dei poteri nell'Unione Europea. Il principio di sussidiarietà nel processo d'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1995.

CRAIG, P., *Costitutzioni, costituzionalismo e Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2002.

CUKIERMAN, A., *Central bank strategy, credibility and independence: theory and evidence*, The MIT Press, 1995.

DE GRAUWE, P., *The economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

DE GRAUWE, P., DEWACHTER, P., and AKSOY, Y., *The European central bank decisions, rules and macroeconomic performance*, in *CEPR*, Discussion Paper n. 2067.

DE LEONARDIS, M., *L'integrazione europea e la Gran Bretagna*, in RAINERO R.H. (editor), *Storia dell'integrazione europea*, vol. II, *L'Europa dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, Milano, Marzorati, 1997.

DUFF, A., *Britain and Europe. The different relationship*, in WESTLAKE M. (editor), *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, London, Routledge, 1998.

ECB, *The monetary policy of ECB* ECB, Frankfurt am Main, 2001.

FARNARARO, P., *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Centro Jean Monnet Editor, Salerno, 1999.

FERRARI BRAVO, L. and MOAVERO MILANESI, E., *Lezioni di Diritto Comunitario* 3rd Edition, Edizione Scientifica, 2000.

FORSTER, A., *Britain and the Maastricht negotiations*, St. Anthony's Series College, Oxford, 1999.

GRAZIANI, A., La *politica monetaria della Banca Centrale Europea*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 2004/1.

GELBER, H.G., *Sovereignty through interdependence*, Kluwer Law, 1997.

GOZI, S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000.

HABIB. M.M., *Saggio sull'indipendenza della banca centrale*, in *Studi economici*, n. 70, 2000/1.

HURD, D., *Making Europe safer: foreign policy & defence*, in *Britain in Europe*, The London School of Economics and Political Science, Fraser Maurice Editor, 1998.

JOHNSON, C., *In with the euro, out with the pound. The single currency for Britain*, Penguin Books, 1996.
KYDLAND, F.E. and PRESCOTT, E.E., *Rules rather than discretion, the time inconsistency of optimal plans*, in *Journal of Political Economy*, 1977.
LAMONT, N., *Sovereign Britain*, Duckworth, 1995.
MASSON, P. and TURTELBOOM, B., *Characteristics of the euro: the demand for reserves and policy coordination under EMU*, presented at the Foundation Camille Gutt, IMF Seminar on EMU and the International Monetary System, Wasghington, 1997, March 17-18.
MUET, P.A., *Deficit de croissance et chomage: le cout de la non-cooperation*, Etude n. 1, Paris, Centre d'Etude Notre Europe, 1997.
MAYHEW, J., *London: financial centre of Europe*, in *Britain in Europe*, The London School of Economics and Political Science, Fraser Maurice Editor, 1998.
MEADE, J., *The balance of payment problems of a European free trade area*, in *Economic Journal*, 1957, pp. 379-396.
MUNDELL, R., *A theory of optimal currency areas*, in *American Economic Review*, 1961, pp. 657-665.
PANIZZA, R., *Il declino del ruolo degli Stati nazionali nella definizione della politica economica*, in *Teoria Politica*, XVIII, n. 1, 2002.
PAESANI, P., *Will the Monetary Pillar Stay? A few lessons from Britain*, ciclostilato, Università di Roma La Sapienza, 2003, February.
SACHS, J.D. and BRUNO, M., *Economics and worldwide stagflation*, Harvard University, 1995.
SCITOVSKY T., *L'integrazione economica dell'Europa occidentale dal punto di vista della teoria*, Milano, Feltrinelli, 1961.
SOLOW, R., *La moderna teoria macroeconomica*, Bari, Laterza, 1998.
SOLOW, R., *Inflazione, disoccupazione e politica monetaria*, Etas, 1998.
SPAGNOLO, L.V., *L'equilibrio in un'economia aperta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2002, p. 160.
SPAGNOLO, L.V., *La convergenza di Maastricht: una misura della divergenza*, Torino, Giappichelli, 1997.
THYGESEN, N., *Relations among the IMF, the ECB and Fund/EMU members*, paper presented at Foundation Camille Gut, IMF Seminar on EMU and the International Monetary System, Washington, 1997, March 17-18.
TINBERGEN, J., *Economic policy: principles and design*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1956.
VANDAMME, J., *European Federalism. Opportunity or Utopia?*, in WESTLAKE M. (editor), *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European Integration*, London, Routledge, 1998.
WILLIAMSON, J., *Estimating equilibrium exchange rates*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1994, September.
WOODARD, S., *Britain in Europe. History of a relationship*, in *Britain in Europe*, The London School of Economics and Political Science, Fraser Maurice Editor, 1998.
ZURCHER, A.J., *La lotta per l'Europa unita 1940-1958*, in *Cultura e società*, n. 29, Opere nuove, 1963.

GIULIANA LASCHI
Università degli Studi di Bologna, sede di Forlì

La Gran Bretagna e la politica agricola comune

1. *Gran Bretagna contro PAC: euroscetticismo?*

La politica agricola comune rappresenta un elemento costante dell'opposizione inglese all'azione della CEE prima e dell'UE poi, ma non è, d'altra parte, un elemento sufficiente per spiegare l'euroscetticismo britannico. Ci sono motivi oggettivi, come vedremo a breve, che portano i governi britannici a reclamare con costanza e determinazione una profonda riforma della politica agricola comunitaria, ma, allo stesso tempo, sono molti gli europei, dagli economisti ai consumatori, passando per gli ambientalisti, a condividere la posizione inglese sulla PAC. Non per questo si tratta di cittadini euroscettici, come invece è stata a più riprese definita la Gran Bretagna.

In realtà non è sufficiente essere contro la PAC per essere euroscettici; anzi, molti sinceri europeisti hanno da sempre sottolineato il danno arrecato alla Comunità dalle sperequazioni relative alla politica agricola. Non solo; occorre ricordare che anche l'euroscetticismo di tanti agricoltori europei è molto forte e, pur avendo origini e motivi diversi, spesso si tratta più propriamente di corporativismo. È di tale origine l'opposizione di alcuni gruppi di agricoltori alle riforme della PAC dell'ultimo quindicennio: tali riforme hanno intaccato alcuni privilegi e per questo vengono combattute. Questo corporativismo diventa però euroscetticismo quando, e purtroppo non è stato un evento isolato nella storia

della Comunità, nel tentativo di non intaccare privilegi e interessi, la riforma della PAC avviene senza seguire la necessaria gradualità e attinenza allo sviluppo agricolo mondiale. A quel punto i danni arrecati agli agricoltori sono ingiustificabili e incomprensibili, in un'altalena di decisioni spesso in contraddizione tra loro. È inevitabile, dunque, che la Comunità appaia incapace di gestire positivamente l'unica politica che governa *in toto*.

Con il grande allargamento del 2004 si è assistito anche ad un nuovo tipo di euroscetticismo legato al mondo rurale e agli agricoltori. Un'avversità all'Europa che potremmo definire ideologica e moralista. È di tale origine l'euroscetticismo, ad esempio, dei partiti ultraconservatori polacchi, con un largo seguito nelle campagne e legati a Radio Maria, che durante il referendum per l'adesione all'Unione invitavano i cittadini ad un convinto no, per salvaguardare i valori e la moralità rurali, contro l'Europa "dell'eutanasia e dell'aborto".

La Gran Bretagna è da sempre, con costanza, contraria alla PAC. E la gestione della politica agricola è sicuramente uno dei motivi principali dell'euroscetticismo inglese. La Gran Bretagna, però, adesso con Blair, ma anche in precedenza, ha sempre negato il carattere disfattista dell'opposizione alla PAC, rivendicando un ruolo di critica interna, costruttiva, della Comunità. Anzi, la Gran Bretagna considera nazionalista la Francia, che da sempre sostiene una PAC "indifendibile", soltanto perché costruita sugli interessi degli agricoltori francesi.

Certamente l'opposizione inglese è facilmente comprensibile. La Gran Bretagna, come importatrice di prodotti agricoli, aveva puntato sul sostegno diretto all'esiguo numero di agricoltori inglesi, riuscendo a mantenere un prezzo interno basso, con piena soddisfazione dei consumatori. Per questo motivo, sin dai primi tentativi di organizzazione dei mercati agricoli europei, durante gli anni Cinquanta attraverso il *green pool*, la Gran Bretagna aveva combattuto le proposte, più forti e numerose, di sviluppo e sostegno della produzione agricola europea a prezzi elevati rispetto al prezzo medio mondiale. Così che, quando a Roma fu firmato il Trattato istitutivo della Comunità europea, uno dei motivi di maggior soddisfazione per non aver aderito al processo di integra-

zione, fu rappresentato dalla scelta comunitaria di procedere con la PAC. Anche in seguito alle richieste di adesione degli anni Sessanta, la Gran Bretagna dimostrava chiaramente di avere serie perplessità rispetto alle scelte operate nel settore agricolo europeo.

Lo stesso generale de Gaulle, nell'elencare i motivi per i quali il paese d'oltre Manica non aveva che motivi di frizione verso la CEE, metteva tra i primi punti la PAC e lo scambio agricolo con i paesi del Commonwealth.

Per questi motivi, non può sorprendere che il primo tentativo britannico di scardinare la PAC e di riformarla su basi completamente diverse venisse operato già durante le stesse trattative sulla *membership* britannica. In effetti, la successiva partecipazione alla Comunità della Gran Bretagna è particolarmente importante per la riforma della PAC, nel costante tentativo di mantenere sotto controllo la politica agricola comunitaria, tentando di volta in volta di metterla radicalmente in discussione o, perlomeno, di riequilibrare il livello dei prezzi.

2. *L'adesione inglese nonostante la PAC*

L'opposizione britannica alla PAC è di lunga data, preesistente all'adesione del paese; anzi, sicuramente era stata una delle cause della mancata adesione inglese al nucleo dei paesi fondatori della CEE. Del resto, la Gran Bretagna non aveva torto ad insistere sulle eccessive spese per la PAC e sulla necessità di una riforma. Anche la Commissione aveva evidenziato, nel Memorandum Mansholt del 1968, le problematiche della politica agricola e proposto un'articolata riforma, sulla quale, però, il Consiglio tardava a prendere posizione.

Le pressioni della Commissione si fecero più evidenti quando, dal 1969, con l'uscita di de Gaulle dalla scena politica francese ed europea, divenne evidente che l'adesione inglese sarebbe arrivata sul tavolo dei negoziati per essere risolta. Come spesso è avvenuto, anche successivamente, nella storia degli allargamenti comunitari, la Commissione ha tentato di precedere i negoziati, che spesso hanno al centro degli scontri la PAC, con proposte di riforma,

quali il tentativo di limitare i crescenti costi della produzione e dare inizio a riforme strutturali del settore agricolo[1]. Al Vertice dell'Aia, anche il Cancelliere tedesco Brandt fece presente il carico eccessivo della politica agricola sul bilancio e, naturalmente, quanto questo elemento avesse una ricaduta non soltanto sulla Germania, come maggiore contribuente, ma anche sulla possibilità della Comunità di intervenire efficacemente su altre politiche:

> La Comunità produce eccedenze crescenti. Il loro finanziamento impegna mezzi sempre più considerevoli, di cui ci sarebbe bisogno altrove; esso è perciò criticato in quanto antieconomico e inevitabilmente tende a screditare la nostra Comunità presso l'opinione pubblica, tanto più che i consumatori si sentono messi in disparte[2].

E ancora:

> Naturalmente, il Parlamento tedesco vede anche un'intima connessione tra il finanziamento della politica agricola e l'allargamento[3].

La Commissione fu molto esplicita sulla necessità di una riforma e sulla direzione da darle, come efficacemente si espresse il vicepresidente della Commissione europea Raymond Barre parlando del completamento e approfondimento della Comunità:

> Le odierne discussioni sul controllo delle produzioni (...) stanno a dimostrare che resta ancora da elaborare una vera politica agricola comune. Pur facendo la dovuta parte al lasso di tempo necessario per trasformare l'agricoltura e alla prudenza dettata dalla sociologia elettorale, non vi è motivo di escludere la possibilità di migliorare gradualmente l'adeguamento delle produzioni alla domanda, realizzare una più razionale gerarchia dei prezzi ed una più moderna gestione delle aziende[4].

Ma dopo le decisioni del Consiglio poco rimase del progetto di riforma della PAC proposto dalla Commissione. Anche sulla

[1] Cfr. Segretariato generale della Commissione, «Bollettino delle Comunità europee», 1970, n. 1, p. 23 e sgg.

[2] Cfr. Segretariato generale della Commissione, «Bollettino delle Comunità europee», 1970, n. 2, p. 41.

[3] *Ibidem*, p. 42.

[4] *Ibidem*, p. 10.

scia dei negoziati inglesi, nei primi anni Settanta il Consiglio approvò alcuni regolamenti relativi alla politica strutturale, ma la loro portata fu veramente poco rilevante, mentre la politica dei prezzi rimase il principale strumento della PAC durante tutto il decennio. Il problema principale di tali direttive socio-strutturali è che hanno evidenziato la volontà politica del Consiglio di perpetuare la scelta degli interventi a pioggia che, se non risolvevano il problema dello squilibrio aziendale e regionale, avevano però un immediato ritorno elettorale.

Come era facile prevedere, i negoziati per l'adesione inglese alla Comunità furono centrati su quattro questioni principali: il Commonwealth, la politica agricola comunitaria, l'ammontare dei contributi britannici al bilancio comunitario e la sterlina[5]. La PAC rappresentava sicuramente, come del resto aveva già evidenziato de Gaulle, uno dei problemi maggiori per la Gran Bretagna, ed era strettamente collegata agli altri principali ostacoli che il negoziato doveva risolvere, cioè le importazioni agricole dal Commonwealth e il contributo inglese al bilancio. Così sintetizzò il problema il ministro agli Affari europei Anthony Barber, durante la riunione di apertura dei negoziati del 30 giugno 1970:

> I nostri problemi di fondo, come vi è noto, interessano alcune questioni di politica agricola; il nostro contributo alle spese di bilancio comunitario; le esportazioni di zucchero del Commonwealth; i problemi speciali della Nuova Zelanda ed alcuni altri problemi relativi al Commonwealth[6].

Per quanto riguarda la politica agricola adottata dalla Comunità, nel 1970 la Gran Bretagna evidenziò due difficoltà principali per una sua armonizzazione agricola con la PAC: in primo luogo, conformarsi alla politica agricola avrebbe comportato un aumento del prezzo dei prodotti agricoli in territorio britannico, con

[5] I principali punti sui quali si incentrò il dibattito sull'adesione inglese furono presentati nella riunione di apertura dei negoziati sull'allargamento della Comunità. Cfr. Segretariato generale della Commissione, «Bollettino delle Comunità europee», 1970, n. 8, p. 20 e sgg.

[6] *Ibidem*, p. 32.

un'immediata reazione, anche elettorale, da parte dei consumatori inglesi, molto più importanti, numericamente, dei produttori. La politica dei prezzi differiva notevolmente tra Gran Bretagna e Comunità europea perché, mentre la seconda era basata su un sostegno alla produzione (indipendentemente dalla qualità e dalla quantità), la Gran Bretagna aveva scelto l'intervento diretto a sostegno degli agricoltori. Questa forma di sostegno all'agricoltura, permetteva di lasciare liberi i prezzi, mantenendoli bassi, pagando la differenza per i costi di produzione direttamente agli agricoltori.

Inoltre la Gran Bretagna avrebbe ricevuto ben pochi finanziamenti dal FEOGA, essendo un importatore netto di prodotti agricoli, provenienti soprattutto dal Commonwealth. Tra l'altro, i governi inglesi ritenevano politicamente indispensabile mantenere questo importante canale commerciale con le ex colonie e, per questo motivo, il governo inglese avanzò la richiesta di libera circolazione all'interno della Comunità dei prodotti agricoli del Commonwealth[7]; la richiesta non incontrò molte difficoltà, dato che anche i Sei membri fondatori avevano mantenuto legami simili con il loro passato impero.

Durante i negoziati le difficoltà inglesi furono notevoli perché la Francia seppe approfittare della sua forza contrattuale, dovuta al desiderio britannico di entrare nella Comunità ad ogni costo, dato il distacco che separava le economie dei sei da quella inglese. Per questo Pompidou poteva chiedere molto alla Gran Bretagna: anche pretendere che contribuisse al *budget* come gli altri membri. Allo stesso tempo avrebbe ricevuto poco in cambio, dato che il bilancio comunitario era prosciugato dalla PAC, ma, al contempo, l'agricoltura britannica era di scarse dimensioni[8]; il paese era

[7] Tranne che nel caso dei Caraibi e della Nuova Zelanda, produttori di zucchero e latticini, e quindi non solo in diretta competizione con i produttori della Comunità, ma soprattutto per produzioni che erano già eccedentarie. Cfr. SUSAN GEORGE, *Britain and European Integration since 1945,* Oxford, Blackwell, 1991.

[8] Anche questi elementi furono già presentati dai negoziatori inglesi durante la prima fase delle trattative per l'adesione; oltre alla riunione di apertura, furono il centro anche della prima riunione a livello ministeriale, tenutasi a

uno dei principali importatori di prodotti agricoli extracomunitari e quindi avrebbe pagato somme considerevoli alla Comunità, finendo per contribuire nella misura di più di un quinto dell'intero bilancio della CEE[9].

Il compromesso sul contributo inglese al bilancio fu raggiunto nel corso del *summit* tra Heath e Pompidou del 1971. La Gran Bretagna accettò un meccanismo finanziario svantaggioso per la propria agricoltura, ma ebbe in cambio la promessa che la Francia non si sarebbe opposta al sostegno comunitario alla sterlina.

La mediazione raggiunta, accettabile per l'Inghilterra, si basava sull'assunto che il ruolo della PAC all'interno del bilancio sarebbe stato ridimensionato e che la Gran Bretagna avrebbe potuto beneficiare di sussidi comunitari attraverso la politica regionale. La mediazione prevedeva, però, che se l'agricoltura avesse continuato ad impegnare la quasi totalità del bilancio, la questione della spesa inglese doveva essere riconsiderata: sulla base dei negoziati era prevista una rinegoziazione nel caso in cui si fosse verificata una situazione insostenibile per le finanze inglesi.

Ed è proprio sulla base della mancata o insufficiente riforma della PAC, con l'obiettivo di una rilevante contrazione della spesa comunitaria, che prima la signora Thatcher e poi Blair, hanno, di volta in volta, o richiesto una revisione del contributo britannico, o annunciato una forte opposizione. E il fatto importante, che conoscono i negoziatori, ma non i cittadini europei, è che possono farlo perché fa parte degli accordi di adesione.

Oltre ad avere, formalmente, la possibilità di richiamare l'attenzione del Consiglio sulla PAC, i governi inglesi hanno, su tale argomento, il pieno appoggio dei propri cittadini. I britannici, infatti, sino dall'adesione alla CEE, hanno considerato la PAC troppo costosa e irrazionale; una politica che penalizza i contribuenti inglesi, è troppo generosa con i francesi e altri agricoltori inefficienti, produce montagne e laghi di eccedenze alimentari[10].

Bruxelles il 21 luglio 1970. Cfr. Segretariato generale della Commissione, «Bollettino delle Comunità europee», 1970, n. 9, p. 77.

[9] M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Bari, Laterza, 2005.

[10] C. PILKINGTON, *Britain and European Unity Today*, Manchester, New York, Manchester University Press, 1995.

Nella battaglia inglese contro la PAC ci sono alcuni dati incontrovertibili: in primo luogo era ed è effettivamente un paradosso la quota del bilancio comunitario impiegata nel settore primario europeo; in secondo luogo, non è a causa dell'euroscetticismo[11], ma di effettivo rispetto dei bilanci nazionali, se i premier inglesi sostengono che la PAC è troppo onerosa e non interessante per il loro paese.

Nonostante le gravi difficoltà incontrate durante i negoziati, il 1° gennaio 1973, l'Europa dei Sei diventò l'Europa dei Nove. Soltanto un anno dopo la Gran Bretagna chiese di rinegoziare la sua partecipazione. Le elezioni britanniche del febbraio 1974 avevano portato al potere Wilson e il partito laburista, che seppe molto presto rendere estremamente impopolare la *membership* inglese, accusando Heath di non aver saputo negoziare una partecipazione adeguata. In questo modo Wilson si sentì investito del dovere di rinegoziare i termini della partecipazione inglese alla Comunità, presentandosi come il promotore più risoluto dell'interesse nazionale.

Le nuove trattative vennero affidate al ministro degli Affari esteri James Callaghan, e due delle quattro questioni principali[12] riguardavano, ancora una volta, il settore agricolo: il libero accesso ai prodotti del Commonwealth nella Comunità e una improrogabile riforma della PAC[13]. Il permanere sul tavolo dei negoziati, in seguito all'allargamento, delle stesse problematiche dibattute in sede di adesione del paese alla CEE, non può meravigliare, dato

[11] Non intendo affrontare in questa sede l'analisi della politica comunitaria britannica e stabilire se sia più o meno europeista. Intendo, però, sottolineare che l'opposizione alla PAC non è dovuta all'euroscetticismo, bensì alla PAC stessa.

[12] Le altre due questioni riguardavano la possibilità per il governo britannico di concedere aiuti statali all'industria e alle regioni, senza l'interferenza di Bruxelles e la revisione dell'ammontare dei contributi britannici al bilancio comunitario.

[13] Per quanto riguarda i rapporti con il Commonwealth, venne raggiunto un accordo, formalizzato nella Convenzione di Lomé, per la cooperazione e lo sviluppo tra i paesi CEE e quelli ACP. Cfr. D. CHILDS, *'Britain Since 1945. A Political History*, London, New York, Routledge, 2001.

che non erano stati risolti, ma semplicemente posticipati. La soluzione e il compromesso tardavano ad arrivare, così, quando nel febbraio del 1975 la Commissione europea propose una possibile soluzione[14], non fu accettata né dalla Gran Bretagna né dalla Francia. Per questo motivo, durante il Consiglio europeo di Dublino del marzo 1975, Wilson pose ancora una volta all'ordine del giorno la questione del bilancio e dell'accesso dei latticini della Nuova Zelanda nella Comunità. L'accordo fu raggiunto soltanto dopo intense trattative e prevedeva l'accesso garantito fino al 1977 dei latticini neozelandesi e fu accettato il meccanismo dei rimborsi dei contributi comunitari proposto dalla Commissione. Ottenuto il compromesso Wilson si impegnò ad indire un referendum, che coinvolgesse nella scelta di membership anche i cittadini britannici. Il referendum sancì il successo della politica wilsoniana: il 67% dei votanti approvò l'adesione della Gran Bretagna alla Comunità.

In realtà, nonostante i negoziati e gli accordi raggiunti, nel 1976 la Gran Bretagna divenne comunque il terzo contribuente al bilancio comunitario dopo Germania e Belgio, e sarebbe passata al secondo posto nel 1977 e al primo posto nel 1980. I contributi netti britannici erano alti, non solo perché i pagamenti erano maggiori rispetto agli altri stati membri, ma anche perché la Gran Bretagna riceveva dei rimborsi molto bassi: l'origine del problema rimaneva dunque la PAC e il suo legame con il bilancio comunitario.

3. *L'attacco al bilancio comunitario*

A rendere più complessi i problemi relativi alla PAC, soprattutto da parte inglese, intervenne, nel maggio 1979, un cambia-

[14] Il rimborso veniva previsto solo nel caso in cui lo Stato membro fosse un contributore netto alle finanze della Comunità, avesse un indice di crescita economica non superiore al 120% della percentuale comunitaria e un deficit nella propria bilancia dei pagamenti. Se uno stato possedeva i tre requisiti, il rimborso veniva calcolato sulla differenza tra il suo contributo totale al bilancio e la quota percentuale del prodotto totale comunitario; il rimborso non poteva, però, eccedere i contributi IVA dello Stato e non poteva essere superiore ai 2/3 del divario tra i suoi pagamenti comunitari e la percentuale di PIL.

mento che avrebbe inciso notevolmente sulla CEE: l'indeciso governo Callaghan aveva lasciato il testimone alla vittoria elettorale di Margaret Thatcher. Il suo programma elettorale fu salutato positivamente dagli inglesi favorevoli all'integrazione europea, dato che dichiarava l'assenza di alternative alla *membership* comunitaria. Inoltre, ancor prima dell'inizio della campagna elettorale, la Thatcher si era espressa a favore dello SME; sembrava quindi che avesse un atteggiamento positivo verso la Comunità europea[15]. Tale convinzione era supportata dal fatto che il partito di riferimento della signora Thatcher, il partito conservatore, negli anni Sessanta e Settanta si era dimostrato il vero sostenitore della Comunità europea, mentre, al contrario, il partito laburista si manteneva fortemente critico nei confronti della CEE[16].

Ma le speranze dei sostenitori della Comunità erano destinate a durare veramente poco: subito dopo la sua vittoria elettorale, il nuovo premier confermò sì la necessità del mantenimento della *membership* per salvaguardare gli interessi economici inglesi, ma affermò che occorreva anche difendere vigorosamente gli interessi nazionali britannici e la sovranità nazionale[17]. Il premier riteneva che la partecipazione inglese fosse interessante soltanto per ciò che riguardava il mercato comune e la possibilità di sviluppare una politica estera e di difesa che, seppur all'ombra statunitense, avrebbero potuto rafforzare il ruolo internazionale della Gran Bretagna. Per quanto riguarda, invece, altri possibili sviluppi comunitari, Margaret Thatcher era assolutamente contraria e temeva la tendenza della Comunità ad una certa "bureaucratic grandiosity": «These institutions must not be permitted to dwindle into bureaucracy. Whenever they fail to enlarge freedom the institutions should be criticised and the balance restored»[18].

[15] JOHN W. YOUNG, *Britain and European Unity, 1945-1992,* London, MacMillan, New York, St. Martin, 2000.

[16] D. GOWLAND, A. TURNER (eds.), *Britain and European Integration 1945-1998,* London, New York, Routledge, 2000.

[17] S. GEORGE, *Britain and European Integration since 1945*, cit.

[18] M. THATCHER, *The Downing Street Years,* London, HarperCollins, 1993, pp. 60-61. E questo fu, naturalmente, uno dei principali motivi del successivo scontro con il Presidente Delors.

Durante il primo mandato elettorale la priorità della signora Thatcher a livello comunitario fu di carattere finanziario: nel suo primo Consiglio europeo, a Strasburgo nel giugno 1979, avanzò la richiesta di una riduzione di 1.000 milioni di sterline della quota versata alla Comunità[19], sulla base dell'ammontare dei contributi britannici al bilancio europeo, elaborato dal sottosegretario al Tesoro, Peter Middleton. Ebbe così inizio "The British Budgetary Question", ovvero il cavallo di battaglia del premier britannico nella Comunità europea e lo spauracchio di tutti i suoi partner europei.

In risposta alla richiesta britannica gli altri membri europei si accordarono su una riduzione di 350 milioni di sterline, rifiutata dalla Thatcher, dato che costituiva appena un terzo di ciò che reputava le spettasse: «I can't play Sister Bountiful to the Community while my own electorate are being asked to forego improvements in the fields of health, education, welfare and the rest»[20]. Dal successivo Consiglio europeo di Dublino del novembre 1979, la signora Thatcher iniziò la sua ossessiva richiesta «I want my money back», riscuotendo molto successo tra i cittadini britannici[21].

L'opposizione inglese alla PAC non era però isolata. Oltre alla Commissione, che tentava di proporre riforme al Consiglio dalla fine degli anni sessanta, anche il Parlamento reputava che le spese per il settore agricolo fossero eccessive e impedissero lo sviluppo di altre politiche comunitarie.

Inoltre, a rendere più evidente la necessità di una revisione del bilancio comunitario sulla base di una radicale riforma agricola, vennero ad aggiungersi le straordinarie crisi finanziarie ed economiche degli anni Settanta. Se a queste si unisce il primo periodo, costoso per il paese, di adesione della Gran Bretagna alla Comunità e l'insoddisfazione dell'Assemblea parlamentare per l'incapacità del Consiglio di apporre i necessari correttivi, si capisce che il problema agricolo era una bomba ad orologeria che

[19] P. Byrd, *British Foreign Policy under Thatcher*, Oxford, Allan Publishers, 1988.

[20] Cfr. P. Cosgrave, *Thatcher: The First Term,* London, Bodley Head, 1985, p. 86.

[21] E. J. Evans, *Thatcher and Thatcherism*, London, New York, Routledge, 1997.

sarebbe prima o poi esplosa. In effetti, il problema scoppiò proprio in Parlamento alla fine degli anni Settanta e divenne il motivo principale di attrito tra il primo Parlamento eletto direttamente dai cittadini europei e il Consiglio durante tutti gli anni Ottanta.

Nel novembre 1979 il bilancio comunitario venne portato in prima lettura al Parlamento europeo il quale, con una procedura che diventerà una costante negli anni successivi, pur aumentando gli stanziamenti globali del bilancio, ridusse gli stanziamenti a favore del FEOGA e, quindi, della spesa agricola. Anche la riduzione venne effettuata secondo le linee politiche costanti del Parlamento rispetto al bilancio agricolo: era particolarmente rilevante per quanto riguardava le spese di sostegno del fortemente eccedentario mercato lattiero-caseario, a favore dei piccoli e più poveri produttori.

Per poter approvare il bilancio in seconda lettura, il Parlamento subordinò la propria adozione alla condizione che «siano attuate le prime azioni volte a stabilire un controllo sulle spese agricole»[22]. Ma il Consiglio, in seconda lettura, respinse le modifiche proposte dall'Assemblea in relazione al settore lattiero. Quindi, quando il bilancio tornò in Parlamento per la seconda lettura, la grande maggioranza dei deputati, come aveva anticipato, lo respinse per la prima volta nella sua storia con 288 favorevoli e 64 contrari[23]. Nella risoluzione finale il Parlamento precisò che le misure proposte per controllare le spese agricole non ponevano in discussione i principi della politica agricola comune, ma miravano a stabilire un controllo sulle sue spese per evitare che continui aumenti ne compromettessero le basi stesse.

Per risolvere la crisi innescata dalla reiezione del bilancio e dalla relativa richiesta di riduzione delle spese per la PAC, nel

[22] Parlamento europeo - Divisione delle pubblicazioni e dei resoconti stampa, *Bilancio: la difficile intesa*, dicembre 1987, p. 7.

[23] Una maggioranza così ampia si spiega anche con il fatto che attraverso questo braccio di ferro con il Consiglio, il Parlamento cercava di aumentare le proprie prerogative ed il proprio ruolo: «Il Parlamento accoglie così le proposte della sua commissione per i bilanci, la quale aveva dichiarato che il rifiuto del Consiglio di consentirgli di esercitare le proprie competenze politiche in seno all'autorità di bilancio costituiva una sfida al suo avvenire politico». *Ibidem*.

febbraio 1980, la Commissione presentò un nuovo progetto preliminare di bilancio; la proposta, con una formula di riduzione dei contributi britannici per il 1980 e 1981[24], venne discussa durante il Consiglio europeo di Lussemburgo dell'aprile 1980, ma fu rifiutata dalla Thatcher. Il premier inglese, infatti, voleva un accordo permanente e non di durata biennale; inoltre, intendeva ricevere la cifra complessiva richiesta, ponendo la priorità degli interessi nazionali, rispetto a quelli comunitari[25].

Il Consiglio chiese dunque alla Commissione di esaminare le politiche comunitarie, il loro finanziamento e i problemi di bilancio posti, in particolare, dalla Gran Bretagna. Ed è da questo momento che le istituzioni posero sullo stesso piano problematico e negoziale il bilancio comunitario, la PAC e le richieste inglesi. Il progetto fu rettificato nel maggio 1980 dalla Commissione, per tener conto delle decisioni sui prezzi agricoli e sul contributo del Regno Unito.

L'accordo venne finalmente concluso dal segretario agli Affari esteri, Lord Carrington, durante l'incontro dei ministri degli Esteri a Bruxelles, nel maggio 1980; il rimborso venne aumentato di 60 milioni di sterline e avrebbe riguardato i tre anni successivi[26]. La Thatcher dichiarò di essere comunque determinata a raggiungere una soluzione permanente. Nel luglio il Parlamento approvò il bilancio e la presidente Simone Veil chiuse la procedura per l'anno 1980.

Il problema complessivo, però, si ripresentò negli anni successivi, comportando continui bracci di ferro tra Parlamento e Consiglio.

Soltanto Mitterand riuscì a porre fine a questa difficile situazione prima di lasciare la presidenza comunitaria, durante il Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, che consentì di giungere ad un accordo che riguardava la soluzione a breve e medio termine del problema britannico: nel 1984 la Gran Breta-

[24] Era previsto un rimborso di circa 760 milioni di sterline l'anno, corrispondente ai 2/3 della cifra richiesta.

[25] H. YOUNG, *One of Us,* London, Macmillan, 1989.

[26] A. SELDON, D. COLLINGS, *Britain under Thatcher*, Harlow, New York, Longman, 2000.

gna avrebbe beneficiato di una compensazione forfettaria di un miliardo di ECU, mentre per gli anni successivi la compensazione avrebbe previsto un diverso meccanismo[27]. Dopo cinque anni, la questione del rimborso inglese era stata finalmente risolta e la Gran Bretagna poteva dire di aver vinto, dato che Margaret Thatcher ottenne una soluzione in linea con i propri obiettivi, ma ad un costo considerevole[28].

La soluzione del rimborso comportò un breve miglioramento nelle relazioni britanniche con i partner comunitari, ma presto emersero con chiarezza le differenze tra la Gran Bretagna e gli altri paesi su varie questioni, aprendo la strada ad un sempre più evidente anti-europeismo da parte di Margaret Thatcher.

In particolare, non erano stati risolti definitivamente i problemi con il Parlamento europeo. Di fronte alla presentazione di un bilancio incompleto da parte del Consiglio, il Parlamento europeo bocciò, per la seconda volta, il bilancio comunitario. Durante la prima lettura del novembre 1984 il Parlamento aveva rilevato due gravi lacune: gli stanziamenti agricoli erano calcolati per dieci, non per dodici mesi (prevedendo quindi già un bilancio suppletivo a rettifica); il ristorno alla Gran Bretagna e alla Germania non era stato iscritto a bilancio sul lato delle spese, come deciso dal Consiglio di Fontainebleau, sottraendolo quindi al controllo parlamentare. In seguito al rifiuto del Consiglio di iscrivere il ristorno a bilancio, il Parlamento non poteva che bloccare un *budget* che, coprendo solo dieci mesi, non poteva essere considerato un vero e proprio bilancio. La votazione fu chiarissima: 321 deputati favorevoli alla reiezione, 3 contrari e 16 astenuti. Nel maggio del 1985

[27] La compensazione doveva essere calcolata sulla base del divario esistente tra la percentuale della spesa del bilancio europeo di cui beneficiava la Gran Bretagna e la percentuale di versamenti effettuati da tale paese a titolo di IVA. Cfr. Parlamento europeo, *Bilancio: la difficile intesa*, cit., p. 16.

[28] In effetti il meccanismo prevedeva che il rimborso fosse permanente e pari al 66% della differenza tra ciò che la Gran Bretagna aveva pagato alla Comunità e ciò che da essa aveva ricevuto. L'accordo sarebbe stato rivisto ad ogni aumento della percentuale IVA da versare alla Comunità. Cfr. C. PILKINGTON, *Britain and European Unity Today*, cit.

venne negoziato un compromesso: il Consiglio cedette sugli stanziamenti agricoli ed il Parlamento sul *rebate* inglese.

Sempre nel 1985, per tentare di risolvere i problemi relativi alla politica agricola, la Commissione presentò un documento di lavoro di ampio respiro[29], nel quale l'agricoltura europea e gli strumenti della riforma della PAC erano inseriti in un quadro generale, sia dal punto di vista tematico che temporale[30]. Per la prima volta, dopo il Piano Mansholt del 1968, la Commissione aveva cercato di affrontare la riforma della PAC nel suo complesso, mettendo da parte i singoli provvedimenti tampone e, soprattutto, affrontando la politica dei prezzi. Il libro verde conteneva varie proposte affinché fosse aperto un ampio dibattito sulla riforma.

Le reazioni al Libro verde da parte delle delegazioni nazionali furono assai differenziate, anche se, in generale, la situazione del bilancio comunitario impedì il manifestarsi di un chiaro dissenso sulla necessità di una profonda revisione della PAC. Le opposizioni maggiori si incentrarono, come era prevedibile, sul livello dei prezzi e sulla proposta di un loro abbassamento. Gli unici paesi che accettarono con favore il progetto di riforma furono la Gran Bretagna e l'Olanda. Il favore del primo non può sorprendere, date le continue insistenze da parte dei governi britannici per una revisione delle spese complessive della PAC, la richiesta di un avvicinamento di questa ai mercati e la politica nazionale adottata da molti anni di un sostegno diretto agli agricoltori, per non incidere sul livello dei prezzi. Come paese prevalentemente consumatore, la Gran Bretagna fu quindi assolutamente favorevole alle proposte di revisione della politica dei prezzi, in linea con quanto richiesto con insistenza dai negoziati per la *membership*. La riforma, però, fu ancora una volta accantonata.

[29] Il libro verde è articolato in un'introduzione e quattro parti: la prima tratta della necessità di correggere gli strumenti a disposizione della PAC; la seconda della situazione dell'agricoltura europea e dell'allargamento a Spagna e Portogallo; la terza è la parte centrale del documento e tratta della politica dei mercati; la quarta ed ultima parte è quella che contiene gli aspetti maggiormente innovativi, come la relazione tra agricoltura e ambiente, gli aiuti diretti al reddito e lo sviluppo integrato.

[30] COM (85) 333, *Libro verde sulla PAC*, luglio 1985.

Così, di nuovo, per l'approvazione del bilancio 1987, il Parlamento premette sul Consiglio per indurlo a prendere misure radicali contro le eccedenze agricole. Nel settembre 1986, il Consiglio aveva raggiunto un travagliato accordo per il mantenimento delle spese del FEOGA Garanzia e per importanti tagli all'aiuto allo sviluppo e alla ricerca. Per questo, in prima lettura, nel novembre, il Parlamento approvò, come prevedibile, due modifiche al bilancio: sollecitare il Consiglio ad accelerare lo smaltimento delle giacenze agricole e, in particolare, la produzione lattiera; ristabilire gli stanziamenti previsti per ricerca e cooperazione allo sviluppo. L'appello del Parlamento al Consiglio, affinché desse inizio ad una riforma dell'agricoltura che permettesse di lasciare spazio alle altre politiche fu veramente accorato, come si legge nelle parole del relatore generale, onorevole Curry: «Taluni accuseranno la commissione per i bilanci (e quindi il Parlamento, che l'ha seguita) di riformare la politica agricola comune tramite il bilancio. Ebbene, io mi dichiaro colpevole di ciò!»[31].

Il Consiglio dei ministri del bilancio non rispose all'appello del Parlamento sulla politica agricola, creando un nuovo, grave momento di tensione. Il problema venne risolto dall'esterno quando, il 16 dicembre 1986, finalmente i ministri dell'agricoltura conclusero un accordo sul programma di riduzione delle eccedenze lattiere e della carne bovina e sugli anticipi per la realizzazione di un programma di smaltimento del burro. Durante la terza lettura, nel febbraio del 1987, il Parlamento, soddisfatto per aver esercitato un'efficace pressione nella questione delle eccedenze agricole, approvò il bilancio.

Durante la sessione di febbraio si era svolto un altro importante avvenimento: il Presidente della Commissione, Jaques Delors, aveva illustrato al Parlamento un pacchetto di proposte, noto come "primo Pacchetto Delors", per dotare la Comunità delle risorse necessarie per mettere in atto l'Atto unico europeo. Le proposte riguardavano la riforma della PAC, del sistema di funzionamento del bilancio comunitario e il potenziamento dei fondi strutturali.

[31] Cfr. Parlamento europeo, *Bilancio: la difficile intesa*, cit., p. 27.

La Gran Bretagna si trovò d'accordo solo con la proposta di riforma della PAC, ma fu stabilito che il pacchetto fosse adottato per intero. Fu poi discusso anche al Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 1987, vertice che risultò ancora una volta un disastro, con la Comunità divisa dalla signora Thatcher. La situazione cambiò con il Consiglio europeo di Bruxelles del 1988 dove, con grande sorpresa di tutti, Margaret Thatcher accettò un nuovo pacchetto di riforme, in cui erano state fatte maggiori concessioni al governo britannico, ed ottenne rigidi controlli all'indice di aumento della spesa per la PAC e la continuazione del meccanismo di rimborso deciso a Fontainebleau.

Ma anche questa parentesi positiva durò molto poco perché la crescente importanza di Jacques Delors all'interno della Comunità e la sua visione dell'Europa, diametralmente opposta rispetto alla Thatcher, aumentarono le tensioni tra la Comunità e la Gran Bretagna[32].

Così le relazioni tra Gran Bretagna e Comunità si mantennero complesse anche durante gli anni Novanta, sebbene la tensione venisse mitigata sia da eventi di importanza straordinaria nel sistema internazionale, quali la caduta del muro di Berlino e l'implosione sovietica, sia da cambiamenti strutturali in vista dell'allargamento ad est, come la riforma Mac Sharry della PAC del 1992, che fece sperare alla Gran Bretagna di aver finalmente ottenuto ascolto dalla UE. In realtà, però, la riforma della PAC, frazionata negli anni novanta e nei primi anni 2000, non ha risolto in modo definitivo il problema legato al bilancio e la Gran Bretagna ha tentato più volte di approfondire il livello della riforma e la conseguente riduzione di spesa.

4. *Blair tenta la riforma della PAC*

L'arrivo di Blair alla guida del governo fece sperare gli europeisti in un sostanziale cambiamento della politica comunitaria britannica. In realtà Blair non ha mai definito con estrema chia-

[32] C. PILKINGTON, *Britain and European Unity Today*, cit.

rezza la sua posizione rispetto all'integrazione europea. Prima di diventare premier, la sua posizione aveva oscillato più volte. Durante il suo primo periodo di adesione al Partito laburista, avvenuta proprio nel 1975, in concomitanza con il referendum indetto da Wilson, si era dichiarato per la *membership* e, quindi, per un voto favorevole. Una posizione di chiusura l'assunse, invece, nel 1982 quando partecipò alla stesura del programma laburista, che aveva evidenti caratteristiche di scetticismo e contrarietà alla partecipazione britannica alla Comunità[33]. Continuando a condividere completamente il programma laburista, Blair cambiò di nuovo posizione durante le elezioni europee del 1989 e del 1994, dichiarando di essere un deciso sostenitore della causa europeista. Nel 1997, il programma elettorale di Blair non era incentrato sui temi europei, ma la posizione era comunque quella di una partecipazione attiva all'integrazione dell'Europa, pur nella assoluta contrarietà verso progetti marcatamente sovranazionali.

Nonostante il favore verso l'Unione, l'opposizione di Blair alla PAC non si fece aspettare ed arrivò in occasione della discussione del documento della Commissione "Per un'Europa più forte e più ampia", conosciuto come Agenda 2000, del 1997. Il problema principale intorno al quale è ruotato tutto il negoziato, riguardava, ancora una volta, le linee e le modalità di finanziamento della PAC. La Commissione aveva presentato proposte innovative che non ritroviamo nel documento finale approvato dal Consiglio. Infatti, nel corso del negoziato il confronto sulla spesa agricola si era fatto sempre più duro, anche per le pressanti richieste dei paesi contributori netti (Gran Bretagna e Germania) di introdurre meccanismi di correzione. La proposta di cofinanziamento nazionale, alla quale si era fermamente opposta la Francia, non era stata accettata perché rischiava di "rinazionalizzare" il settore agricolo, mentre era stata preferita la linea del limite alle spese comunitarie fino al 2006. La Gran Bretagna si pronunciò invece a sostegno del co-finanziamento della PAC da parte dei singoli Stati membri, a patto che tali entrate fossero utilizzate per ridurre

[33] H. YOUNG, *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, London, MacMillan, 1998.

la spesa per il *budget* comunitario e non venissero utilizzate per la realizzazione di altri programmi; e a condizione che il co-finanziamento non diventasse un sostituto di altri elementi necessari alla riforma della PAC[34]. Questa soluzione avrebbe avuto un minimo impatto sui contributi netti britannici, proprio per l'esistenza del meccanismo del rimborso[35].

Non meraviglia che, all'interno del pacchetto di proposte di Agenda 2000, la Gran Bretagna manifestasse presto di essere particolarmente favorevole ad un'eventuale riforma della PAC. La Commissione propose dei tagli significativi ai prezzi garantiti per carne (20%) e cereali (15%), aumentando però i contributi diretti agli agricoltori. Si decise di mantenere le quote latte fino al 2006 con solo minimi tagli di prezzo. Dei 675 miliardi di euro di spesa prevista per il periodo 2000-2006, ne venivano destinati 268,2 all'agricoltura, pari al 40% del bilancio annuale, e 30 miliardi venivano accantonati per lo sviluppo rurale. La Commissione propose, inoltre, di riunire le già esistenti misure strutturali ed ambientali riguardanti l'agricoltura in un'unica nuova politica rurale.

La Gran Bretagna, tuttavia, si dissociò dalle proposte della Commissione di imporre un livello massimo all'ammontare del finanziamento PAC che un agricoltore poteva ricevere; in effetti, dato che il numero di agricoltori in Gran Bretagna era limitato, l'imposizione di tale limite avrebbe costituito uno svantaggio e avrebbe ridotto gli introiti britannici. La Gran Bretagna si oppose anche alla creazione di un qualsiasi legame diretto tra la riforma dei fondi strutturali e la PAC: senza una riduzione della spesa per i fondi strutturali nel campo dello sviluppo rurale, ci sarebbe stato un ulteriore aumento della spesa nel campo della politica agricola. Questi due settori andavano differenziati e analizzati distintamente.

Tony Blair, ancor prima di diventare premier britannico, aveva messo in evidenza la necessità di riformare la PAC, come unico mezzo per raggiungere l'obiettivo dell'allargamento all'Europa

[34] G. Herolf (ed.), *EU Enlargement and Flexibility,* Stoccolma, Utrikespolitiska Institutet, 1998.

[35] B. Lippert, K. Hughes, H. Grabbe, P. Becker (eds.), *British and German Interests in EU Enlargement*, London, Continuum, 2001.

centro-orientale, sopportandone il peso economico[36]. Inoltre, secondo Blair non esisteva un momento migliore per procedere alla riforma della PAC, dato che la differenza del prezzo del frumento tra Unione Europea e resto del mondo era minima: «World grain prices are, unusually, at or above EU levels. Dismantling protection would be far less painful if we did it now, when the gap between price levels is so small»[37]. La Gran Bretagna di Tony Blair voleva riformare il modello agricolo europeo, per mantenere un settore primario economicamente sano e competitivo. Inoltre Blair, e tutto il governo britannico, ritenevano che l'estensione della politica agricola ai futuri membri comunitari avrebbe accresciuto la relativa quota di bilancio comunitario e, di conseguenza, i contributi nazionali al *budget* comunitario, fino a livelli politicamente inaccettabili per gli Stati membri[38].

Durante il Consiglio europeo di Cardiff, nel giugno 1998, gli Stati membri stabilirono che avrebbero cercato di raggiungere un accordo sull'intero pacchetto di riforme dell'Agenda 2000 entro il marzo dell'anno successivo[39]. Dopo più di un anno di intense trattative, tali riforme, destinate a modernizzare le grandi politiche e a preparare l'Unione all'allargamento, vennero approvate dai Capi di stato e di governo durante il Consiglio europeo di Berlino, tenutosi il 24 e 25 marzo 1999. Eventi esterni, come la guerra del Kossovo, lo scioglimento della Commissione europea[40]

[36] «This conservative government pays lip-service to Cap reform, but seems to have given up in practice. A Labour goverment with credibility in Europe could use the mounting pressure of enlargement to force reform on to the agenda». Cfr. T. BLAIR, *New Britain. My Vision of a Young Country*, London, Fourth Estate, 1996, p. 264.

[37] *Ibidem*.

[38] B. LIPPERT, K. HUGHES, H. GRABBE, P. BECKER (eds.), *British and German Interests in EU Enlargement*, cit.

[39] Il Presidente della Commissione europea Jacques Santer aveva infatti capito che l'Unione avrebbe attraversato un periodo prolungato di incertezza e crisi, se i vari leader comunitari non avessero posto fine alle loro differenze entro pochi mesi.

[40] Nel marzo 1999, il Presidente della Commissione europea Jacques Santer rassegnò le dimissioni assieme agli altri 19 commissari, a seguito di un'accusa di frode e nepotismo nei confronti di alcuni dei commissari. All'unanimità, venne nominato successore di Santer l'ex premier italiano Romano Prodi.

e le dimissioni di Oskar Lafontaine dal governo tedesco, avevano contribuito a creare l'esigenza di raggiungere un accordo a Berlino.

Durante il Consiglio si giunse ad una decisione unanime su tre questioni principali. In primo luogo, il *budget* comunitario venne congelato al livello del 1999. In secondo luogo, Schroeder riuscì a garantire al suo elettorato la riduzione dei pagamenti netti tedeschi alla Comunità, anche se non nella misura originariamente ipotizzata, come conseguenza del blocco delle sovvenzioni all'agricoltura[41]. In terzo luogo, Blair venne rassicurato circa la questione del rimborso britannico. Allo stesso tempo, gli Stati membri proposero di dare inizio ad una nuova conferenza intergovernativa nel 2000, per discutere delle questioni che non avevano trovato una soluzione ad Amsterdam. Nei mesi successivi al marzo 1999 furono approvati i regolamenti necessari a rendere operativa la riforma.

Il nuovo quadro finanziario prevedeva, dunque, che la linea direttrice della politica agricola rimanesse invariata, fatti salvi gli adeguamenti necessari in occasione delle nuove adesioni. La riforma della PAC prevedeva uno stanziamento complessivo di 297,8 miliardi di euro, di cui 267,4 destinati alle politiche di mercato e soltanto 30,4 allo sviluppo rurale, nonostante lo spazio che questa politica aveva guadagnato soprattutto dopo la Conferenza di Cork, che ne aveva definito obiettivi e strumenti.

Il sostegno allo sviluppo rurale è normato da un apposito regolamento denominato, appunto, "Sviluppo rurale"[42]. Il regolamento riassume, innovandoli, tutti i precedenti regolamenti di carattere agro-strutturale. Introduce una nuova misura, relativa alla promozione, all'adeguamento e allo sviluppo rurale: un programma territoriale di tipo plurifondo e integrato. Uno degli obiettivi fondamentali è quello di costruire un ambiente sociale

[41] J. Loyat, Y. Petit, *La politique agricole commune (PAC)*, Paris, La Documentation francaise, 1999.

[42] Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione del 23 luglio 1999, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

adatto allo sviluppo, attraverso il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali in ritardo[43].

Tabella 3.1 - *Linea direttrice agricola nel nuovo quadro finanziario dell'Unione Prezzi 1999 in milioni di euro*

Spesa per la PAC, anni 2000-2006						
2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Spesa per la PAC escluso lo sviluppo rurale e le misure di accompagnamento						
36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Sviluppo rurale e misure di accompagnamento						
4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370

Fonte: Confederazione italiana agricoltori, *Agenda 2000 e la riforma della pac*, Roma, Iasillo Grafica, 1999, p. 17.

5. *La crisi della "mucca pazza"*

Oltre ad essere una malattia pericolosa, il morbo di Creutzfeldt-Jacob, comunemente definito della "mucca pazza", causato dall'encefalopatia bovina spongiforme (BSE), ha creato una situazione di grave insicurezza in Europa nei confronti della produzione alimentare[44]. Inoltre, ha reso ancora più complessi i delicati rapporti tra Gran Bretagna e Unione Europea[45].

La malattia della mucca pazza si era diffusa in Gran Bretagna tra la fine degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta[46]. L'uso

[43] INEA – Osservatorio sulle politiche strutturali, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006*, Rapporto 2000, Roma, INEA, 2000.

[44] P. Bevilacqua, *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Roma, Donzelli, 2002.

[45] E.E. Zeff, E.B. Pirro (eds.), *The European Union and the Member States*, London, Lynne Rienner Publishers, 2001.

[46] J.-C. Jaillette, *Il cibo impazzito. Il caso europeo della contraffazione alimentare*, Milano, Feltrinelli, 2001.

delle frattaglie bovine nella preparazione del mangime, causa della trasmissione della malattia, era stato bandito in Gran Bretagna nel 1989, ma continuavano a manifestarsi dei casi di persone che avevano mangiato la carne infetta prima di quel periodo. Sebbene il governo cercasse di rassicurare la popolazione sulla sicurezza e genuinità della carne britannica, i cittadini continuavano ad essere molto sospettosi e spaventati. La credibilità del governo di John Major venne meno del tutto quando, nel marzo 1996, la commissione europea bandì la carne britannica dall'Unione[47].

La questione della mucca pazza venne sollevata durante la fase iniziale della conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht; alla Gran Bretagna vennero garantiti i fondi comunitari necessari all'eliminazione totale della malattia. Major sperava di aver messo fine alle preoccupazioni comunitarie e che quindi venisse rimosso il bando alla carne britannica; ma questo non avvenne e Major cercò di vendicarsi annunciando una politica di non-cooperazione con l'Unione.

Per risolvere la crisi, la Gran Bretagna preparò un piano di azione da sottoporre all'Unione; dopo qualche tempo il piano venne accettato, anche se non venne specificata nessuna data per il ritiro del bando della carne inglese.

Quando Tony Blair divenne il nuovo Primo ministro britannico, la situazione relativa alla BSE per quanto riguardava allevatori e consumatori era così delicata che decise di concentrare la sua attenzione sulle questioni ambientali e sui problemi causati dalla BSE. Su quest'ultima questione, il ministro dell'Agricoltura Jack Cunningham, dichiarò di voler rimediare ai danni causati dalla crisi sia in Gran Bretagna che nell'intera Europa.

Per questo motivo, il nuovo governo laburista decise di istituire una commissione di inchiesta per determinare che cosa fosse realmente accaduto durante i governi conservatori, dalla quale emersero elementi importanti sul governo Major, in particolare sul tentativo di non pubblicizzare il pericolo.

[47] Cfr. A. SELDON, L. BASTON, *Major: A Political Life,* London, Weidenfeld & Nicholson, 1997, p. 641.

Inoltre, Cunningham cercò di ristabilire un clima di fiducia con gli altri membri comunitari e con la Commissione europea, con lo scopo di riaprire il commercio internazionale ai produttori di carne britannici, e assicurando che il governo avrebbe tenuto un comportamento cooperativo e costruttivo con il resto dell'Europa, con il sostegno di una nuova *Food Agency*. Tuttavia, fu difficile frenare le manifestazioni di protesta degli allevatori britannici, in particolare del Galles. Le difficoltà aumentarono con l'annuncio, il 3 dicembre 1997, che il governo avrebbe proibito categoricamente la vendita della bistecca con l'osso in Gran Bretagna; una decisione presa rapidamente e contro voglia da Blair, sulla base di ulteriori evidenze scientifiche[48].

Nel novembre 1998 Blair riuscì ad ottenere dal Consiglio dell'Unione un accordo, che permetteva la rimozione del bando del 1996 per le esportazioni della carne britannica disossata, a partire dalla primavera 1999. Tuttavia, per motivi di sicurezza, nel febbraio 1999 lo stesso ministro dell'agricoltura britannico annunciò che il divieto di vendita della bistecca con l'osso sarebbe rimasto per altri sei mesi. La rimozione del bando era un risultato molto importante per la Gran Bretagna che, a partire dall'applicazione del divieto di esportazione del 1996, aveva perso nel settore dell'allevamento ogni anno circa 500 milioni di sterline. Inoltre, erano stati abbattuti oltre tre milioni di capi e l'eliminazione della malattia era costata al paese quasi cinque miliardi di sterline. Questa situazione aveva contribuito a creare la peggiore crisi finanziaria dell'agricoltura britannica mai avuta dal periodo della grande depressione degli anni Trenta. Ma, soprattutto, pesavano sul paese le trentanove persone che erano morte in Gran Bretagna per aver contratto il morbo di Jacob.

I problemi ripresero nell'autunno del 1999 quando Francia e Germania, per salvaguardare i loro cittadini dal consumo di carne infetta, annunciarono di non voler abolire i loro divieti all'importazione di carne britannica, violando le disposizioni decise dall'Unione nei mesi precedenti. Tuttavia, la Commissione europea

[48] P. Catterall, V. Preston (eds.), *Britain in 1997,* London, Institute of Contemporary British History, 1999, p. 210.

non intervenne in difesa del governo britannico, perché riteneva che la Gran Bretagna dovesse negoziare un compromesso soddisfacente con le altre due nazioni europee. Ma la Gran Bretagna non era affatto disposta a negoziare sulla questione[49].

La Commissione europea si decise ad intervenire nel febbraio 2000, facendo causa alla Francia davanti alla Corte di Giustizia, e minacciando di fare la stessa cosa con la Germania, se quest'ultima non si fosse attenuta alle regole comunitarie entro quattro settimane. La crisi contribuì a peggiorare l'atteggiamento britannico nei confronti della Comunità: la popolazione risultò ancora meno incline a votare a favore dell'introduzione della moneta unica, e tornarono a farsi sentire le voci di coloro che volevano che la Gran Bretagna abbandonasse una volta per tutte la *membership* comunitaria. Questa situazione avrebbe avuto delle inevitabili ripercussioni sulle elezioni politiche del giugno 2001, e avrebbe costretto Blair a fare scelte più caute verso l'Europa all'interno del suo nuovo programma elettorale, per non rischiare di perdere il proprio elettorato e di compromettere il proprio ruolo all'interno dell'Unione.

6. *L'europeista Blair all'attacco della PAC*

Dal 2000 sino ad oggi la Gran Bretagna ha tentato di rafforzare e radicalizzare la riforma della PAC (sostanzialmente senza riuscirci) e, al contempo, di ridurre decisamente, o almeno mantenere ferme, le spese agricole all'interno del bilancio comunitario. Nonostante vari tentativi di riforma, Blair e la Gran Bretagna hanno mantenuto un parere sostanzialmente uguale nei confronti della PAC, accentuato dalle difficoltà dell'allargamento.

Nel giugno del 2005, a Bruxelles, si è svolto un vertice dei 25, per decidere le linee del bilancio comunitario per il periodo 2007-2013, ma un attacco di Blair alla PAC ha innescato una discussione che ha impedito l'accordo, aumentando i margini della crisi sovranista in corso. La grave crisi dell'Unione ha permesso a Blair

[49] *Ibidem.*

di ripartire all'attacco del bilancio e della politica agricola comunitari e «come la maggior parte delle famiglie, la famiglia delle nazioni d'Europa si presenta sempre al peggio quando i suoi membri discutono di soldi»[50].

In realtà, quello che emerse dall'intervento di Blair non fu sicuramente la novità della posizione inglese, che si inserisce nel solco di quella tenuta sin dall'adesione alla CEE, quanto il momento specifico scelto dal premier britannico per riaprire un braccio di ferro con la Francia per l'accelerazione della riforma della PAC, con l'obiettivo di abbassarne la spesa globale. Quella che viene attaccata è una Francia in difficoltà per quanto riguarda le sue relazioni con l'Unione, una Francia che, seppur centrale, è fonte di una delle maggiori crisi che il processo di integrazione abbia conosciuto. E la Gran Bretagna vuole interpretare il no francese ed olandese alla Costituzione anche come un'insoddisfazione generale dei cittadini europei verso l'Unione che, per quelli britannici, equivale al grande spreco di risorse perpetuato dalla UE, soprattutto attraverso la PAC. Occorre quindi porre dei correttivi concreti ed immediati e «Britain should, and will, play a full part in these debates in the months ahead»[51].

Il Primo ministro ha rifiutato l'accusa di euroscetticismo, dichiarandosi un convinto assertore della causa europeista:

> I am a passionate pro-European. I always have been. My first vote was in 1975 in British referendum on membership and I voted yes (...) This is a Union of values, of solidarity between nations and people, of not just a common market in which we trade but a common political space in which we live as citizens[52].

Pur essendo difficile credere nell'europeismo di Blair ed essendo evidente l'uso strumentale delle difficoltà dell'UE nel giugno 2005, è tuttavia vero che il tema riproposto dal premier è

[50] M. GILBERT, *Storia e politica dell'integrazione europea*, cit., p. 228.

[51] Cfr. *Statement by the Foreign Secretary on the French Referendum Result*, 30 maggio 2005, www.fco.gov.uk

[52] Cfr. *PM Speech to EU Parliament: full text*, 23 giugno 2005, www.number-10.gov.uk, p. 1.

comunque sempre stato in agenda, per quanto riguarda la Gran Bretagna. In uno dei suoi primi discorsi come Presidente di turno del Consiglio europeo, Blair affermò: «The cost and waste of the Common Agricultural Policy continue to grow year by year»[53]. Lo stesso ministro per l'Europa, MacShane, lo ha più volte sottolineato, con accenti molto polemici: «Europe has a destiny to promote democracy and open market economies and the rule of law, not just organise subsidies for cows and tabacco farmers»[54].

E di tale operazione è consapevole, ormai, una larga maggioranza di cittadini dell'Unione europea.

[53] Cfr. *Europe working for people*, Speech by Prime Minister on the British Presidency, 6 dicembre 1997, www.number-10.gov.uk.

[54] Cfr. *Why the costitutional treaty is good for the EU and for the UK*, MacShane, Ministry for Europe, 2 marzo 2005, www.fco.gov.uk, p. 1.

SECONDA SESSIONE

L'unione monetaria. Note storiche

LARA PICCARDO
Università degli Studi di Genova

I "precedenti" dell'UEM: tre tentativi di unione monetaria nell'Europa ottocentesca

Il 1° gennaio 2002 è entrato in circolazione l'euro.

La data è storica, perché segna l'avverarsi di un sogno, proponendo non solo un'unificazione valutaria, ma anche un importante e ulteriore impulso affinché l'Europa superi le sue antiche divisioni e i tragici conflitti che hanno caratterizzato soprattutto il Novecento: la progressiva realizzazione delle libertà di circolazione, infatti, con la sua incidenza sulla vita delle persone fisiche e giuridiche degli Stati membri, ha determinato qualcosa di più di una semplice integrazione economica, contribuendo, secondo la prospettiva del funzionalismo, ad avvicinare l'obiettivo di un'integrazione anche politica[1].

Quanto affermato assume un valore maggiore alla luce di altri esempi di unificazione monetaria europea del passato. L'idea della valuta unica, infatti, non è specifica del XX secolo. Il corso della storia mostra come la moneta tenda naturalmente a uniformarsi, superando i localismi per facilitare gli scambi e i sistemi di valutazione tra Stati.

Un opuscolo del Comitato euro[2] individua addirittura nei

[1] Cfr. Antonio Marchesi, Giuliana Scotto, *Il diritto dell'Unione europea*, Roma, Carocci, 2005, p. 25.

[2] Cfr. Comitato euro, *Dalla lira all'euro: linee guida per l'introduzione dell'euro in Italia*, Roma, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Program-

sesterzi dell'Impero Romano i più diretti antenati del nuovo conio comunitario[3]: in effetti, i *nummi* con l'effigie degli Imperatori non solo circolavano da un capo all'altro del Mediterraneo e dal Danubio alla Scozia, ma erano persino oggetto di "falsificazioni" da parte di alcune tribù di barbari stanziate ai confini dei territori latini. Il crollo dell'Impero Romano d'Occidente nel 476 d.C., tuttavia, causò la fine dell'intero sistema monetario e il ritorno al baratto.

Fu poi Carlo Magno, re dei franchi e fondatore del Sacro Romano Impero, a instaurare un nuovo assetto valutario unico: anche la sua lira, in quanto strumento universale di scambio tra popoli molto diversi, potrebbe essere considerata un lontano precursore dell'euro.

Ma fu il XIX secolo a conoscere i primi tentativi di unione monetaria non tra diverse regioni di un unico impero, bensì tra Stati sovrani. Dopo quasi un millennio, all'inizio dell'Ottocento, Napoleone Bonaparte diffuse un'unica moneta in tutto l'Impero francese: il franco. L'idea fu ripresa nel 1865 dal nipote Napoleone III, il cui proposito era quello di sconfiggere lo strapotere della sterlina inglese. Nacque così l'Unione monetaria latina. Ad essa seguirono nel corso del XIX secolo altri due esperimenti analoghi, miranti a dotare di un'unica moneta ampie zone europee: l'Unione monetaria tedesca e quella scandinava[4].

Questi tentativi conobbero esiti diversi, ma costituiscono tuttora una fonte d'insegnamento e riflessione.

mazione economica, 1997, p. 5. Il sito ufficiale del Comitato euro è reperibile all'indirizzo http://www.euro.tesoro.it/, rilevamento del 20 maggio 2006. Si vedano inoltre: GIUSEPPE CASALE, GIULIO GIANELLI, *Il pensiero economico da Platone a Sraffa*, Genova, s.e., 1991; GABRIELE RONCO, *Dal sesterzio all'euro: i cittadini e la nuova moneta*, Torino, CET, 1997.

[3] Cfr. Comitato euro, *op. cit.*, p. 5.

[4] Sulle unioni monetarie latina, tedesca e scandinava si vedano, in particolare: ALBERT E. JANSSEN, *Les conventions monétaires*, Paris, Alcan et Lisbonne, 1911; SIDNEY POLLARD, *European Economic Integration, 1815-1970*, London, Thames & Hudson, 1974; FULVIO MASTRANGELO, *Tentativi di unione monetaria in Europa dall'antichità al secolo XIX*, in «Rivista di storia finanziaria», 2001, n. 6 (gennaio-giugno), pp. 61-76.

1. *L'Unione monetaria latina*

Tra la fine del Settecento e gli inizi dell'Ottocento apparve sul Vecchio Continente un nuovo conio e le circostanze sembrarono far avverare, almeno in una parte d'Europa, l'antico sogno della moneta unica.

Nella Francia del 1795, infatti, il governo rivoluzionario sconvolse il sistema valutario: non più la tradizionale triade lira-soldo-denaro, ideata da Carlo Magno, ma una nuova moneta, il franco, basata sul sistema decimale[5]. Si trattava di un sistema monetario bimetallico, nel quale le valute d'oro e quelle d'argento potevano essere coniate liberamente e avevano un potere liberatorio illimitato. Tra i valori monetari dei due metalli esisteva un rapporto legale e fisso[6].

La moneta seguì Napoleone nelle sue conquiste. Il franco divenne il conio dei dipartimenti dell'Impero e gli Stati vassalli adottarono un sistema valutario analogo.

La caduta dell'Impero compromise soltanto parzialmente quest'unificazione monetaria, perché il franco continuò a essere utilizzato in molte regioni continentali e alcuni paesi europei adottarono regole monetarie che s'ispiravano al sistema francese[7]: di lì a poco, infatti, il Piemonte aderì a quel sistema bimetallico e lo stesso fecero il Belgio (1832) e la Svizzera (1850). Così, intorno alla metà del

[5] L'ordinamento decimale introdotto in Francia nel 1793 a seguito della Rivoluzione francese sostituiva il sistema duodecimale monometallico creato da Carlo Magno nel 779, basato sulla "libra" (o "lira") d'argento da 409 grammi, con tagli da 20 soldi o 240 denari, questi ultimi pari a 1,7 grammi d'argento. L'effettivo impiego del sistema decimale avvenne nel 1803, con l'emissione del franco da parte di Napoleone Bonaparte che, a seguito delle sue campagne belliche, lo diffuse in tutta l'Europa continentale.

[6] Cfr. MAURICE NIVEAU, *Storia dei fatti economici contemporanei*, Milano, Mursia, 1972, p. 224; JEAN ALAIN LESOURD, *Storia economica dell'Ottocento e del Novecento*, Milano, ISEDI, 1973, p. 30. Si veda, inoltre, PIERRE VILAR, *Oro e moneta nella storia. 1450-1920*, Bari, Laterza, 1971.

[7] Sull'argomento si vedano, tra gli altri: FEDERICO MARRONCINI, *Le vicende dell'oro e dell'argento dalle premesse storiche alla liquidazione della Unione monetaria latina, 1803-1925*, Milano, Vita e Pensiero, 1929; NORBERT OLSZAK, *Histoire des unions monétaires*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

XIX secolo, quattro Stati europei contigui territorialmente si trovavano ad avere un modello monetario sostanzialmente basato sulle stesse direttive, caratterizzato dall'aver accolto a pari dignità monetaria l'oro e l'argento nel rapporto fisso di 1 a 15,5[8].

Il sistema bimetallico adottato da questi paesi funzionò fino alla metà dell'Ottocento, quando fu messo in discussione dalle sensibili oscillazioni nei prezzi di mercato dei due metalli[9].

Per far fronte a questa emergenza, il Belgio propose a Francia, Italia e Svizzera di risolvere congiuntamente il problema. Fu, però, l'iniziativa di Napoleone III a sbloccare la situazione. Egli, infatti, il 20 novembre 1865 convocò nella sua capitale una conferenza monetaria, che sfociò nella Convenzione di Parigi del 23 dicembre successivo: nacque l'Unione monetaria latina[10], così denominata dalla stampa britannica per sottolineare il carattere sud-europeo di quest'associazione, pur aperta a qualsiasi altro Stato che ne avesse accettato gli obblighi[11].

Nonostante la Conferenza avesse proposto un programma molto ambizioso, che mirava alla realizzazione di una circolazione monetaria europea, i risultati furono assai più limitati e relegati alla soluzione di problemi puramente tecnici[12].

Innanzitutto, i quattro paesi s'impegnarono ad abbassare il titolo delle monete d'argento, in modo da rendere il valore reale delle monete di molto inferiore al valore nominale.

In secondo luogo, si fissarono i dati tecnici relativi alle emissioni, al fine di stabilire un elenco completo dei tagli autorizzati con dimensioni, valore intrinseco e tolleranze. I pezzi coniati dai quattro Stati avevano così peso, finezza e diametro comune, pre-

[8] Cfr. F. MARRONCINI, *op. cit.*, pp. 19-20.

[9] Sulle vicende monetarie di questo periodo si veda, in particolare, GIUSEPPE FELLONI (a cura di), *Moneta, credito e banche in Europa: un millennio di storia*, Genova, Brigati, 1997.

[10] Cfr. MARCELLO DE CECCO, *Moneta e Impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 63-64. Per il testo della Convenzione si veda F. MARRONCINI, *op. cit.*, pp. 338-341.

[11] Cfr. FRANCESCA FAURI, *L'integrazione prematura. Le relazioni economiche europee dalla metà dell'Ottocento alla Grande Guerra*, Forlì, Clueb, 2005, p. 23.

[12] Cfr. N. OLSZAK, *op. cit.*, pp. 38-39.

vedendo differenze soltanto nelle iscrizioni e nelle effigi a seconda della zecca emittente[13]: in questo modo le monete potevano circolare liberamente ed essere accettate nelle casse pubbliche di ciascun paese a un tasso di cambio di 1:1.

Si sospendeva, infine, la libera coniazione delle monete d'argento e il potere liberatorio illimitato delle monete d'argento tra privati cittadini, che veniva ridotto a 50 franchi. Queste misure, tuttavia, non significavano l'abbandono del bimetallismo, perché non si applicavano alle monete d'argento da 5 franchi, che circolavano liberamente in tutti i paesi dell'Unione latina[14].

I risultati immediati dell'accordo furono positivi e la crisi monetaria ebbe una pausa di due anni.

Nel 1867, in occasione dell'Esposizione universale, Napoleone III invitò tutti gli Stati europei a una nuova conferenza monetaria, che si aprì il 17 giugno e terminò i lavori il 6 luglio[15]. I rappresentanti di 22 paesi riuniti a Parigi insistettero sulla necessità di adottare un tallone monetario unico, ma l'opposizione della Francia al monometallismo e quella della Gran Bretagna al sistema monetario decimale impedirono di raggiungere un accordo[16]. Intanto, il 26 settembre 1868, anche la Grecia di Giorgio I aderì all'Unione[17].

[13] *Ibidem*.

[14] Nel maggio 1866, l'Italia introdusse il corso forzoso, cioè l'inconvertibilità delle banconote in moneta metallica, provocando così una svalutazione di fatto della lira italiana. Quale membro della neo costituita Unione latina, l'Italia cercò di migliorare la sua situazione finanziaria coniando monete d'argento, esportandole soprattutto in Francia e chiedendo alla Banca centrale di cambiare le monete in oro al tasso concordato. L'Italia ricavò ingenti profitti da tali operazioni di arbitraggio: i paesi dell'Unione furono letteralmente inondati di monete d'argento italiane tanto da indurli, negli anni a venire, a porre limiti alle emissioni di monete d'argento allo scopo di frenarne le esportazioni. Con l'adesione dello Stato pontificio all'Unione latina nel 1868, la Francia si ritrovò invasa non solo da circa 80 milioni di monete italiane, ma anche da 30 milioni di monete pontificie. Cfr. F. FAURI, *op. cit.*, pp. 24-25.

[15] *Ibidem*, p. 27 e sgg.

[16] Cfr. ARMAND-DENIS SCHOR, *La monnaie unique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 15.

[17] Nel 1868, anche la Spagna adottò un sistema monetario analogo a quello dell'Unione latina, pur non aderendovi mai formalmente per le difficoltà a garantire un adeguato livello di denaro circolante in funzione delle riserve di metallo prezioso disponibile.

Nel decennio successivo due fattori d'instabilità misero in crisi il sistema creato dalla Convenzione di Parigi.

Alla fine della guerra franco-prussiana, nel 1871, il risarcimento di guerra pagato in oro dalla Francia alla Germania portò a un'eccedenza dell'argento, tanto che la svalutazione che ne seguì fu irrecuperabile. Il risultato fu lo spostamento dei sistemi monetari verso una convertibilità del denaro esclusivamente in oro[18]: in particolare Germania, Olanda, paesi scandinavi e Stati Uniti, avendo optato per il monometallismo aureo, volevano liberarsi a ogni costo delle loro riserve d'argento[19]. Tutto ciò mutò il rapporto oro-argento, che, da 1 a 15,5, passò prima a 19 nel 1876 e poi a 33,3 nel 1890.

A partire dal 1873, inoltre, l'argento si deprezzò anche perché nuove riserve erano state scoperte nel Nevada, mentre gli sbocchi del metallo, in Estremo Oriente e in Europa, si restringevano.

Le nuove convenzioni, che si succedettero negli anni seguenti (1874, 1875, 1876, 1878 e 1885), prima limitarono la libera coniazione delle monete d'argento da 5 franchi e poi, nel 1878, la sospesero. Si arrivò così al "bimetallismo zoppo"[20].

Rinnovata nel 1885 e nel 1891, l'Unione latina fu in seguito prorogata tacitamente ogni anno, avvicinandosi sempre più a un monometallismo aureo (*gold standard*)[21]. Di fatto, essa ebbe fine con la prima guerra mondiale, ma il suo scioglimento ufficiale fu sancito il 24 dicembre 1925[22].

[18] Come standard di scambio e mezzo di pagamento si sarebbe potuto usare qualche altro bene al posto dell'oro, ma questo metallo prezioso ha il vantaggio di essere scarso, relativamente indistruttibile e avere poche utilizzazioni industriali. Cfr. PAUL A. SAMUELSON, WILLIAM D. NORDHAUS, *Economia*, Milano, McGraw Hill, 1996, p. 719.

[19] Si veda MICHAEL NORTH, *La storia del denaro: una storia dell'economia e della società europea di oltre mille anni*, Casale Monferrato, Piemme, 1998, p. 194.

[20] Cfr. A.-D. SCHOR, *op. cit.*, p. 67 e sgg.; PAOLO PECORARI, *La lira debole. L'Italia, l'Unione monetaria latina e il "bimetallismo zoppo"*, Padova, Cedam, 1999.

[21] Il *gold standard* venne introdotto formalmente in Gran Bretagna dal *Peel Act* (1844). Tra il 1870 e il 1913 si estese alla maggior parte delle economie continentali, agli Stati Uniti e al Giappone. Cfr. F. FAURI, *op. cit.*, pp. 39-44, 137.

[22] La liquidazione si ebbe entro il 1° gennaio 1927. Cfr. FREDERIC DROULERS, *Histoire de l'écu européen du moyen age à nos jours et des précédentes unions monétaires*, s.l., Aria-Creations, s.d., pp. 68-70.

La storia mostrò come il tentativo dell'Unione monetaria latina di stabilire "regole" precise per consentire l'accettazione in uno dei paesi membri delle monete degli altri aderenti fosse fallito non solo sotto la spinta delle contingenze internazionali[23], ma anche e soprattutto a causa dell'assoluta mancanza di organismi comuni volti a coordinare le politiche economiche dei vari Stati.

3. *L'Unione monetaria tedesca*

Esito ben diverso ebbe l'Unione monetaria tedesca, premessa fondamentale della nascita della Germania unita.

All'indomani del Congresso di Vienna, i 35 principati e le 4 città libere del territorio tedesco[24] gestivano sovranamente i loro diritti di dogana, i loro pesi e misure e il loro sistema valutario[25]. Le monete metalliche in circolazione erano moltissime, perché a quelle già numerose degli Stati della Confederazione germanica si aggiungevano quelle inglesi, danesi, francesi e russe[26].

La circolazione metallica, quindi, era a dir poco variegata. Prevaleva il monometallismo argenteo, ma i pesi e nomi delle monete erano diversi e vi erano due unità di riferimento adottate

[23] Inoltre, non si tenne conto del disequilibrio economico tra i membri, né del criterio di cambio basato su un sistema bimetallico, che si prestava a facili speculazioni al variare del rapporto tra valore commerciale e valore legale di oro e argento.

[24] La sistemazione dei numerosissimi Stati tedeschi fu talmente complessa che si trascinò dal Congresso di Vienna fino al 1819, quando venne siglato a Francoforte l'accordo con il quale furono ratificati i confini degli Stati medi e piccoli e fu costituita una Confederazione germanica (che durò, con alcune modifiche dei membri, fino alla vittoria della Prussia sull'Austria nel 1866), composta da 39 entità statali contro le precedenti 350. Si vedano, in particolare: GOLO MANN, *Storia della Germania moderna*, Firenze, Sansoni, 1964; RENÉ ALBRECHT CARRIÉ, *Storia diplomatica d'Europa, 1815-1968*, Roma-Bari, Laterza, 1978.

[25] Cfr. ERNEST LUDLOW BOGART, *Storia economica dell'Europa, 1760-1939*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1968, p. 216.

[26] A questa varietà di denari metallici, si contrapponeva, nella prima metà del XIX secolo, una penuria di banconote, che costituivano appena il 3% della moneta circolante in Germania. Cfr. ENNIO DE SIMONE, *Storia della banca: dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, Arte Tipografica, 1987, p. 175.

da un certo numero di Stati: il tallero negli Stati del Nord – compresa la Prussia –, il fiorino negli Stati del Sud – compresa l'Austria. Anche all'interno delle due unità di riferimento regnava però il caos: variava, infatti, il "piede monetario"[27], cioè il taglio o numero di pezzi che si potevano coniare con l'unità di peso del metallo fino di riferimento.

Questo sistema creava non poche difficoltà al processo d'industrializzazione che la Germania stava affrontando in quegli anni, processo già ostacolato dalla divisione del paese in tante entità statuali.

Fu l'unione doganale, lo *Zollverein*, a dare la possibilità agli Stati tedeschi di contrapporsi come un tutto unitario alle potenze commerciali straniere. Il problema della libera circolazione delle merci si era già posto dopo la nascita della Confederazione, sulla spinta delle idee dell'economista Friedrich List[28], che aveva reclamato l'abbattimento della complessa griglia formata da decine di dazi doganali, presenti anche all'interno di uno stesso paese. Avviato dalla Prussia nel 1818 con l'obiettivo di eliminare tutte le barriere interne e di racchiudere l'intero Stato in un unico confine doganale, lo *Zollverein* entrò in vigore il 1° gennaio 1834 e si estese

[27] Cfr. A.-D. Schor, *op. cit.*, p. 20.

[28] Nato a Reutlingen (Württemberg) nel 1789, List insegnò presso l'Università di Tubinga, incarico che dovette abbandonare nel 1818 perché malvisto dal governo per le sue dottrine economiche. Egli patrocinava infatti la necessità di abbattere le barriere doganali tra gli Stati tedeschi e abolire la dottrina del libero scambio nei rapporti con l'estero, affermando che la Germania poteva far sorgere un'industria nazionale solo attraverso il protezionismo; una volta che le industrie fossero cresciute a sufficienza per sostenere la concorrenza internazionale si poteva tornare al libero scambio. Nel 1819, l'Associazione generale degli industriali e dei commercianti tedeschi presentò, dietro suo suggerimento, una petizione in favore dell'unione doganale e dell'instaurazione di una tariffa esterna comune. Nel 1820, venne eletto deputato, ma fu poi espulso e costretto a un temporaneo esilio in America tra il 1825 e il 1832. Tuttavia, le sue tesi si diffusero ugualmente nella Confederazione germanica e furono decisive per la nascita dello *Zollverein*. Teorico del "nazionalismo economico", nel 1841 diede alle stampe la sua opera più nota, *Das Nationale System der Politischen Ökonomie* (*Il sistema nazionale dell'economia politica*, Torino 1936; Milano 1972), in cui insistette sullo stretto legame fra economia e politica e difese l'indipendenza economica nazionale. Morì a Kufstein nel 1846.

ben presto a quasi tutti gli Stati tedeschi, standardizzando anche pesi, misure e valute all'interno dei membri (ad esclusione dell'Austria) e formando così le basi di un'economia "proto-nazionale".

Con la realizzazione dell'unione doganale divennero evidenti gli inconvenienti derivanti dalla frammentazione monetaria[29]. Gli Stati del Sud, legati al fiorino, sentivano più degli altri il bisogno di standardizzare la loro coniazione, per cui, il 25 agosto 1837, giunsero alla Convenzione di Monaco, che portò all'adozione di una moneta comune. Il "Trattato di Monaco tra gli Stati della Germania del Sud", infatti, adottava l'argento come base dell'accordo e utilizzava il fiorino come unità di conto comune, omettendo ogni norma circa l'intercicolazione delle monete.

Il 30 luglio 1838, fu stipulata la Convenzione di Dresda[30] che, prendendo atto dell'adozione comune del tallero da parte degli Stati del Nord, riconobbe il persistere di due zone monetarie.

L'accordo, dunque, non unificò la coniazione nello *Zollverein*, ma riuscì a semplificarla[31]: stabilì un tasso di cambio fisso permanente tra le due zone monetarie dell'unione doganale, impose il monometallismo argenteo, adottò un sistema basato sulla doppia moneta, con tassi di cambio fissi tra la divisa dell'unione doganale e la moneta di ogni Stato e ogni paese accettò la moneta comune dello *Zollverein* a fianco delle proprie come strumento dotato di potere liberatorio.

L'effetto immediato fu l'accelerazione del processo industriale. L'integrazione economica, inoltre, rafforzò in particolar modo la coscienza nazionale negli Stati tedeschi, rendendo l'unità politica uno scenario molto più probabile. La Germania iniziava a esibire tutte le caratteristiche di una "proto-nazione".

Il passo successivo verso l'unificazione monetaria dei paesi di lingua tedesca si ebbe con il Trattato di Vienna del gennaio 1857, mediante il quale l'Austria e i membri dello *Zollverein* si accordarono sull'adozione dello "zollpfund" (libbra doganale, pari a 500 g. d'argento, il peso base delle merci dello *Zollverein*) come base

[29] Cfr. E. De Simone, *op. cit.*, p. 175.
[30] Cfr. F. Droulers, *op. cit.*, pp. 47-49.
[31] Si vedano A.-D. Schor, *op. cit.*, pp. 22-23; E.L. Bogart, *op. cit.*, p. 216.

del nuovo "piede monetario". Fu prevista anche un'unità monetaria di conto per l'intero territorio dell'Austria e dello *Zollverein*. L'unità monetaria prussiana di base, il tallero, era così diventata la moneta comune a tutta la Germania e alla stessa Austria[32].

L'unione durò soltanto fino al 13 giugno 1867, quando, in seguito alla sconfitta subita nella guerra contro la Prussia (III guerra d'indipendenza italiana), l'Austria fu costretta a ritirarsi dal Trattato[33].

L'ultima tappa verso l'unione valutaria si ebbe nel 1871, con la fondazione del *Reich* e l'apparizione di una nuova unità monetaria, il marco oro, pari a un terzo del tallero prussiano. Due anni dopo, raccogliendo le raccomandazioni provenienti dal mondo degli affari, fu adottato il monometallismo aureo. La circostanza fu favorita dal pagamento fatto dalla Francia al *Reich* di un'indennità di guerra di 5 miliardi di franchi oro, in seguito alla sconfitta subita dalla prima nella guerra franco-prussiana[34]. Fu decisa la coniazione di una moneta d'oro da 20 marchi, che diventò la moneta principale del *Reich*, quando, nel 1873, quest'ultimo introdusse la valuta aurea imperiale e dichiarò le vecchie valute regionali fuori corso a partire dal 1° gennaio 1876[35].

A differenza di quanto accadde con l'Unione monetaria latina, quella tedesca fu prodotta dall'unione doganale e costituì la premessa per l'unificazione politica: indebolendo il dominio austriaco della Confederazione, gli Stati tedeschi cominciarono a guardare alla Prussia come alla loro guida verso l'unità nazionale.

4. *L'Unione monetaria scandinava*

Parallelamente alle unioni monetarie latina e tedesca, l'Europa conobbe una terza analoga esperienza.

[32] Cfr. M. NORTH, *op. cit.*, p. 190; N. OLSZAK, *op. cit.*, pp. 28-29.
[33] Cfr. F. DROULERS, *op. cit.*, pp. 53-54.
[34] Si veda GINO LUZZATTO, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, vol. II, *L'età contemporanea*, Padova, Cedam, 1960, p. 337 e sgg.
[35] Cfr. M. NORTH, *op. cit.*, p. 194.

Attiva dal 1873 al 1931, l'Unione monetaria scandinava tra Danimarca, Norvegia[36] e Svezia diede vita a un'integrazione che non riguardò, come nei casi precedenti, solamente la moneta metallica, ma toccò anche le banconote, che potevano circolare liberamente al di fuori dello Stato di emissione. La grande solidarietà culturale che univa i tre Stati nordici permise loro di andare più lontano dell'Unione latina, che pur era stata il loro riferimento iniziale. Purtroppo, questo non impedì il nascere di divergenze in politica economica e fu un'unione già fragile quella che affrontò le conseguenze indirette della prima guerra mondiale. Le profonde perturbazioni sui mercati, provocate dal conflitto, non risparmiarono questi governi neutrali e l'Unione ne uscì moribonda[37].

Come la maggior parte degli Stati europei, i tre paesi avevano conosciuto gravi disordini monetari all'inizio del XIX secolo. I loro sistemi valutari erano fondati sull'argento, secondo il modello della città di Amburgo con la quale avevano intense relazioni commerciali. L'unità si chiamava ovunque tallero, ma la sua equivalenza in metallo e le sue suddivisioni variavano: il tallero norvegese valeva due talleri danesi o quattro svedesi ed era diviso in 120 scellini, mentre quello danese corrispondeva a sei marchi e ogni marco valeva 16 scellini; solo il tallero svedese aveva una divisione decimale in 100 "øre". Questa complessità non disturbava una forte intercircolazione tra i tre Stati. In media, un quinto della circolazione di ogni paese era composto della moneta degli altri e localmente, nelle zone di frontiera, il fenomeno era maggiore, come nel sud della Svezia, dove circolavano soprattutto monete danesi. Stessa situazione si riscontrava nelle riserve delle banche di emissione, dove si accumulavano le monete degli Stati vicini[38].

[36] Dal 1814 al 1905 la Norvegia fu un regno indipendente, con una propria Costituzione e un proprio Parlamento, seppur la corona fosse detenuta dal re di Svezia. In seguito alla separazione dei due paesi, nel 1906 venne incoronato re di Norvegia Haakon VII, figlio di Federico VIII di Danimarca.

[37] Cfr. N. Olszak, *op. cit.*, p. 67.

[38] Cfr. Marcello De Cecco, *European Monetary and Financial Cooperation before the First World War*, in «Rivista di storia economica», 1992, n. 1-2, pp. 55-76, segnatamente p. 66; N. Olszak, *op. cit.*, pp. 70-71.

I tre paesi scandinavi avevano partecipato alla Conferenza internazionale di Parigi del 1867, che, pur non conseguendo risultati pratici, aveva creato molte aspettative di adesione al sistema latino.

Particolarmente interessata si era mostrata la Svezia, tanto da cominciare, fin da 1869, ad adattare il suo sistema monetario a quello francese. Essa coniò, infatti, una nuova moneta d'oro, chiamata "Karolin", in tutto identica alla moneta da 10 franchi francese. Il "Karolin" non aveva corso legale, ma era utilizzato in ambito commerciale. È da notare, però, che si trattava di una moneta d'oro, mentre nell'Unione latina il riferimento era piuttosto l'argento, come accadeva, d'altronde, nei sistemi scandinavi.

In effetti, le discussioni parigine del 1867 avevano evidenziato grandi esitazioni fra i tre Stati nordici, che si chiedevano se fosse ragionevole aderire a un sistema bimetallico in crisi, quello dell'Unione latina, mentre i principali partner commerciali, come la Gran Bretagna, utilizzavano il *gold standard*, o, come gli Stati tedeschi, si preparavano a farlo. L'unificazione germanica in itinere era un altro fattore di esitazione, poiché attirava la Norvegia e creava avversità in Danimarca, provata dalla disfatta del 1864[39]. Questi timori furono spazzati via velocemente dai risultati della guerra franco-prussiana del 1870. La vittoria della Germania indebolì le posizioni della Francia, dell'argento e dei fautori del bimetallismo e per gli Stati nordici risultò politicamente impossibile raggiungere il sistema tedesco e allinearsi ai suoi principi.

Non restava che mettere a punto un sistema puramente scandinavo. A questo scopo, fu istituita una Commissione valutaria, che si riunì a Copenaghen il 19 agosto 1872. L'accordo per l'unione monetaria fu firmato a Stoccolma il 18 dicembre dello stesso anno, ma il successivo Trattato fu ratificato il 27 maggio 1873 soltanto dalla Danimarca di Cristiano IX e dalla Svezia di Oscar II. Il Parlamento norvegese, invece, lo respinse a stretta maggioranza, timoroso che l'unione monetaria servisse a rinsaldare l'unione politica con la Svezia. Nell'ottobre del 1875, tuttavia, la

[39] *Ibidem*, p. 72. Nel 1864, Austria e Germania dichiararono guerra alla Danimarca. Sconfiggendola, le sottrassero l'amministrazione del ducato dello Schleswig-Holstein.

Norvegia coniò una nuova moneta: la corona, divisa in 100 "øre", che rispettava le regole dell'accordo del 1872. Ciò rese possibile la successiva adesione all'Unione monetaria scandinava, grazie a un nuovo trattato del 16 ottobre 1875[40].

Il testo del documento istitutivo dell'Unione scandinava s'ispirava molto alla Convenzione monetaria del 1865. Esso si presentava, innanzitutto, come un elenco di prescrizioni tecniche sull'emissione delle specie metalliche, corrispondenti a una nuova unità comune, la corona, uguale in peso e titolo alla vecchia moneta aurea svedese. I pezzi avrebbero avuto gli stessi pesi e formati in ogni paese e solo le effigi e iscrizioni sarebbero variate da paese a paese. La corrispondenza con le monete precedenti era fissata nel seguente modo: una corona valeva un tallero svedese, mezzo tallero danese e un quarto di tallero norvegese. In effetti, il nuovo sistema comune si rifaceva al vecchio sistema svedese, che era già decimale.

Da un esame sommario, il sistema monetario scandinavo sembrava più libero di quello dell'Unione latina, perché, a differenza di quest'ultima, non c'erano limitazioni concernenti le quantità coniate, né relativamente al potere liberatorio[41]. Questa assenza di restrizioni era giustificata dall'impossibilità di fissare contingenti, perché i bisogni di moneta corrente, in ognuno dei tre paesi, erano difficili da stimare. Questa libertà, tuttavia, era solo apparente, perché la Convenzione conteneva una clausola di "riscatto" illimitato: ogni Stato emittente s'impegnava a riprendere, a domanda di un altro paese, tutte le monete divisionarie emesse e a cambiarle in monete d'oro. Si scoraggiavano, così, le eccessive emissioni da parte dei singoli Stati. Occorre sottolineare, però, che un'analoga clausola di riscatto esisteva nell'Unione latina, con la possibilità di cambio in oro o in scudi d'argento, ma essa sembrava insufficiente ed era completata da restrizioni quantitative

[40] Cfr. ANTHONY DOWLE, *Monnaies modernes de 1789 à nos jours*, Fribourg, Office du Livre, 1972, p. 164.

[41] Cfr. R.J. BARTEL, *International Monetary Unions: The XIX^th Century Experience*, in «Journal of European Economic History», 1974, n. 3, pp. 689-704, segnatamente p. 698 e sgg.

molto rigorose, che furono spesso contestate in seguito[42]. Vi era, poi, un'altra clausola, molto severa, secondo la quale uno Stato membro non poteva concludere altre convenzioni senza l'assenso dei partner[43].

L'Unione scandinava conobbe, sin dai primi anni, il dominio della circolazione fiduciaria, facilitata dall'esistenza di banconote di piccolo taglio. Fin dall'avvio dell'accordo, ognuna delle Banche centrali dei tre paesi accettò, alla pari, i biglietti emessi dalle altre, anche se non vi fu, per lungo tempo, nessun impegno scritto. L'accordo fra Norvegia e Svezia fu siglato solo nel 1894; ai due Stati si aggiunse, nel 1901, la Danimarca. Nel 1885, inoltre, prese il via un accordo di *clearing* scandinavo. Le tre banche centrali aprirono reciprocamente conti correnti, che funzionavano senza interessi, né commissioni. Il *clearing* avveniva ogni tre mesi e i saldi debitori dovevano essere regolati in oro[44], ma tale sistema, pur così vantaggioso, fu denunciato dalla Banca di Svezia nel 1905, poco dopo la rottura politica con la Norvegia.

Nessuno dei paesi scandinavi partecipò alla prima guerra mondiale; essi ne furono però economicamente coinvolti, tanto che, sospesa nel 1914 per tutta la durata del primo conflitto mondiale, l'Unione ricominciò a funzionare molto faticosamente dopo il 1918. La Svezia fu il primo paese, in Europa, a ristabilire la convertibilità dei biglietti nel gennaio 1924; la Danimarca la seguì nel dicembre del 1926; poi fu la volta della Norvegia, nel maggio 1928, ma le regole monetarie erano molto differenti tra i tre paesi e in Danimarca, in particolare, la libera convertibilità si effettuava solamente in barre d'oro di valore molto elevato. In realtà, l'oro in Europa non circolava quasi più.

[42] Cfr. N. Olszak, *op. cit.*, pp. 73-74.

[43] Questa clausola, che aveva lo scopo di evitare ogni ricongiungimento indiretto e involontario al sistema tedesco o a quello dell'Unione latina, contrastava con la notevole apertura della Convenzione di Parigi del 1865, che non prevedeva niente in questo senso e permetteva nuove adesioni senza l'accordo dei fondatori. Cfr. *ibidem*.

[44] Cfr. M. De Cecco, *European Monetary and Financial Cooperation*, cit., p. 67.

In seguito alla crisi del 1929, particolarmente sentita in questi paesi a vocazione liberista, i tre Stati scandinavi abbandonarono uno dopo l'altro il *gold exchange standard*, diventato insostenibile, e tentarono di entrare nell'area della sterlina, cosa che avvenne dal 1933. Il 1931 segnò la fine della Convenzione del 1872[45].

Di fatto, le similitudini culturali ed economiche, seppur fondamentali, non furono in grado garantire il successo e la durata dell'Unione scandinava: la mancanza di un'unione doganale di base, vincente nel caso tedesco, e il persistere di politiche commerciali diverse (liberiste in Danimarca e protezioniste in Svezia e Norvegia) impedirono nei paesi nordici la nascita di un mercato unico e portarono al crollo dei traffici intracomunitari a vantaggio di quelli internazionali con Gran Bretagna e Germania[46].

Infine, come per l'Unione monetaria latina, anche nel caso di quella scandinava l'assenza di un organismo sovranazionale che coordinasse la politica monetaria dei vari Stati portò alla fine ogni paese a seguire il proprio cammino, a scapito della cooperazione[47].

5. *Una lezione per il presente*

Le tre esperienze ottocentesche dimostrano che un'unione valutaria può resistere alle pressioni internazionali solo con la creazione di organismi comuni, capaci di aprire la strada verso nuove forme d'integrazione sovranazionale.

La storia della Comunità europea conferma questo assunto. Essa mostra infatti come, nonostante diversi siano stati i tentativi per arrivare alla moneta unica, questa ha potuto entrare in circolazione soltanto quando la volontà degli Stati membri ha prima limitato la sovranità statale in ambito di politica monetaria e poi creato istituti valutari comuni.

L'euro è frutto di un lungo cammino cominciato dai sei Stati fondatori quasi cinquant'anni fa: dalla Comunità economica euro-

[45] Cfr. N. Olszak, *op. cit.*, p. 81 e sgg.
[46] Cfr. F. Fauri, *op. cit.*, p. 29.
[47] *Ibidem*.

pea (CEE) il processo funzionalista di *spill over* ha reso possibile un'unificazione sempre più stretta, che si è estesa ad altri settori e che contiene potenzialmente in sé la possibilità di ampliarsi ulteriormente.

Come nel caso dello *Zollverein*, anche la realizzazione dell'unione doganale europea[48], prevista dagli artt. 9-37 del Trattato CEE[49], originò le premesse dell'unificazione economica e monetaria. Non fu un caso che la prima proposta in merito arrivasse nell'ottobre 1970, poco meno di due anni dopo l'entrata in vigore della tariffa esterna comune (TEC). Ne fu promotore un gruppo di studio presieduto dal Primo ministro e ministro delle Finanze lussemburghese Pierre Werner[50]. Le raccomandazioni contenute

[48] A questo proposito si legga l'articolo *L'Union douanière* pubblicato da «Le Monde» il 1° luglio 1968, p. 1. Si vedano anche: ALDO SCOTTO, *Unione doganale*, in *L'integrazione economica europea all'inizio della seconda tappa*, a cura di ATHOS VALSECCHI, GAETANO STAMMATI, LANDO CECCARELLI, Roma, Jandi Sapi, 1962; *Declaration by the Commission on the Occasion of the Achievement of the Customs Union on 1 July 1968*, in «Bulletin of the European Communities», 1968, n. 7, pp. 5-8. Il Trattato CEE prevedeva che i dazi doganali in vigore negli Stati membri fossero bloccati al 1° gennaio 1957 e progressivamente aboliti durante il periodo transitorio. Poiché il processo di soppressione evolveva in modo soddisfacente, il Consiglio decise in due riprese (maggio 1960 e maggio 1962) di accelerare il ritmo delle riduzioni, abbreviando così il periodo transitorio e realizzando l'unione doganale il 1° luglio 1968, con diciotto mesi di anticipo rispetto alla data stabilita. Cfr. ROBERTO SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 14. Si vedano inoltre: MIRIAM CAMPS, *The European Common Market and Free Trade Area*, Princeton, Princeton University Press, 1956; W.O. HENDERSON, *The Genesis of the Common Market*, Chicago, Quadrangle Books, 1963; DOREEN COLLINS, *The European Economic Community, 1958-1972*, London, Robertson, 1975; JEAN-FRANÇOIS DENIAU, GÉRARD DRUESNE, *Le Marché commun*, Paris, Presses universitaires de France, 1977; Pierre Gerbet, *La naissance du Marché commun*, Bruxelles, Complexe, 1987; LOUIS REBOUD (sous la direction de), *L'achèvement du marché intérieur européen: signification et exigences*, Paris, Economica, 1987.

[49] Cfr. *Treaty Establishing the European Economic Community and Connected Documents*, Luxembourg, Publishing Services of the European Communities, s.d., p. 378 e sgg. Delle numerose versioni italiane, si cita la seguente: *Trattato della Comunità economica europea*, Città di Castello, Gulliver, 1997, pp. 49-61.

[50] Presentato alla Commissione e al Consiglio delle Comunità europee l'8 ottobre 1970, il piano Werner costituì il primo progetto comunitario volto alla

nel suo rapporto, insieme a quelle dei piani Barre, costituirono la base sulla quale il Consiglio dei ministri prese le sue decisioni con una risoluzione del 22 marzo 1971 con cui si diede inizio alla lunga marcia verso l'unione valutaria. Il documento prevedeva una prima fase in cui gli Stati membri della Comunità s'impegnavano a prendere le misure necessarie per armonizzare le politiche di bilancio e ridurre i margini di fluttuazione delle loro monete[51].

Queste proposte erano tuttavia premature. Esse si scontrarono con il caos monetario[52] provocato dalla fine del sistema internazionale di Bretton Woods: il 15 agosto 1971, infatti, il Presidente americano Richard Nixon annunciò che gli USA non avrebbero più convertito il dollaro in oro e che la moneta americana sarebbe stata ribassata.

Non potendo in quel momento trovare un accordo per una gestione comune delle politiche monetarie, nel marzo 1972 i membri delle Comunità tentarono di contenere le oscillazioni delle valute comunitarie sul mercato dei cambi con il "serpente dentro il tunnel"[53], un accordo col quale le autorità monetarie

creazione di un'unione economica e monetaria tra i paesi membri. Il documento delineava un percorso in tre fasi da completare entro 10 anni: la realizzazione del primo periodo prevedeva l'attuazione di comuni politiche monetarie, di bilancio e fiscali, nonché interventi riguardanti la libera circolazione dei capitali; il contenuto degli altri due momenti non veniva invece precisato. Anche se il piano Werner non ebbe alcun seguito, deve essergli riconosciuto il merito di aver tracciato le linee generali della politica monetaria comune che sarebbe stata messa in atto dal 1971 al 1978, rappresentando sicuramente un modello per l'elaborazione del successivo rapporto Delors. Sull'argomento si consultino, in particolare: PIERRE WERNER, *Itinéraires luxembourgeois et européens. Évolutions et souvenirs (1945-1985)*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, 1991; *Werner Report*, in *The Penguin Companion to European Union*, TIMOTHY BAINBRIDGE and ANTHONY TEASDALE (eds.), London, Penguin Books, 1997, pp. 472-477; EMILIO R. PAPA, *Storia dell'unificazione europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, Milano, Bompiani, 2006, p. 171 e ss.

[51] Cfr. GIUSEPPE MAMMARELLA, PAOLO CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-1997)*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 151-152.

[52] Cfr. FRANCO PRAUSSELLO, *Le vicende monetarie internazionali: 1944-1977*, Rimini-Firenze, Guaraldi, 1977.

[53] A questo proposito si vedano, tra gli altri: PATRICK BONAZZA, *Les mues du serpent*, in «30 jours d'Europe», aprile 1974, n. 189, pp. 10-12; VALÉRY

europee s'impegnavano a garantire una fluttuazione del ±2,25% di una valuta rispetto all'altra (serpente), con il limite di un'oscillazione congiunta di tutte le monete con il dollaro (tunnel).

Sembrò un primo passo verso una maggiore solidarietà tra le valute europee, ma la strada era ancora lunga e difficile. A causa della crisi interna, già nel giugno 1972 Londra fu costretta a chiedere una deroga e a lasciare fluttuare liberamente la sterlina. Analoghi interventi vennero concessi ai governi irlandese e italiano.

Alle numerose uscite dal meccanismo di stabilità cambiaria si aggiunsero gli effetti negativi connessi con la crisi energetica scatenatesi a seguito della quarta guerra arabo-israeliana.

Fu il britannico Roy Jenkins, quale Presidente della Commissione dal 1977, a dare uno scossone all'intorpidimento comunitario con la proposta di creare un sistema economico e monetario europeo in alternativa al dollaro e da qui ripartire per mettere in cantiere ulteriori iniziative che fossero realmente praticabili[54].

Così, tra il 1978 e il 1979, l'Europa si strutturò ulteriormente dando vita al Sistema monetario europeo (SME)[55], che regolava il

GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, vol. 1, *La rencontre*, Paris, Compagnie, 1988, pp. 142-145, 147-152.

[54] Cfr. VALERIO CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, Einaudi, 2004.

[55] Sullo SME si vedano, tra gli altri: FRANCO PRAUSSELLO, *Il Sistema monetario europeo e l'unione economica e monetaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; LUISA ALESSANDRI, *Il funzionamento dello SME*, Roma, Failli, 1980; ANTONIO MOSCONI, *Dalla fine di Bretton Woods alla nascita del Sistema monetario europeo*, Milano, Franco Angeli, 1980; HORST UNGERER, *The European Monetary System: The Experience, 1979-82*, Washington, International Monetary Fund, 1983; ID., *The European Monetary System: Developments and Perspectives*, Washington, International Monetary Fund, 1990; JACQUES VAN YPERSELE, *Il Sistema monetario europeo: origini, funzionamento e prospettive*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1985; FRANCESCO GIAVAZZI, ALBERTO GIOVANNINI, *The EMS and the Dollar*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; RAINER S. MASERA, *L'unificazione monetaria e lo SME: l'esperienza dei primi otto anni*, Bologna, Il Mulino, 1987; LORENZO BINI SMAGHI, STEFANO VONA, *La coesione dello SME e il ruolo dei fattori esterni: un'analisi in termini di commercio estero*, Roma, Banca d'Italia, 1988; PAUL DE GRAUWE, LUCAS PAPADEMO (eds.), *The European Monetary System in the 1990's*, London, Longman, 1990; JEAN VICTOR LOUIS, *Dal Sistema monetario europeo*

rapporto di cambio tra le valute dei paesi membri. Lo SME si poneva come obiettivo la creazione d'una zona di stabilità monetaria in Europa grazie all'attuazione di determinate politiche in materia di cambi, crediti e trasferimenti di risorse, per evitare che il disordine valutario ostacolasse il processo d'integrazione. Il Sistema si componeva di tre elementi complementari: il fulcro dell'accordo era l'ECU (*European Currency Unit*)[56], una valuta "paniere" composta dalle monete comunitarie; il "meccanismo di cambio" (ERM, *Exchange-Rate Mechanism*)[57] prevedeva che ogni moneta facente parte dello SME fosse in rapporto di cambio con l'ECU secondo una banda di fluttuazione di ±2,25%[58]; infine, il

all'unione monetaria, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1990; AUGUSTO IOPPOLO, *SME e Unione economica e monetaria*, Napoli, Istituto universitario navale, 1991; F. GIAVAZZI, S. MICOSSI, M. MILLER (a cura di), *Il Sistema monetario europeo*, Milano, Cariplo, 1992; DANIEL GROS, NIELS THYGESEN, *European Monetary Integration: From the European Monetary System to European Monetary Union*, London, Longman, 1992; Pier Carlo Padoan, *Tre note sulla politica valutaria e lo SME*, s.l., Fondazione Cespe, 1992; ARMAND-DENIS SCHOR, *Le Système monétaire européen*, Paris, Presses universitaires de France, 1993; POMPEO DELLA POSTA, *Il Sistema monetario europeo: la storia recente e alcune sue interpretazioni teoriche*, Pisa, Il Campano, 1994.

[56] Sull'unità di conto europea (detta anche "scudo" per assonanza con il termine francese *écu*) si consultino, in particolare: RAINER MASERA, *An Increasing Role for the ECU: A Character in Search of a Script*, Roma, Banca d'Italia, 1986; GERARD BEKERMAN, MICHELE SAINT-MARC, *L'ECU*, Paris, Presses universitaires de France, 1991; MICHAEL EMERSON, CHRISTOPHER HUHNE, *L'ECU*, Paris, Economica, 1991; CHRISTOPHER JOHNSON, *ECU: The Currency of Europe*, London, Euromoney Books, 1991; Philippe Jurgensen, *ECU, naissance d'une monnaie*, s.l., J.C. Lattes, 1991; FRANCIS KOCHERT, *L'ECU: une monnaie pour l'Europe*, Tornai, Casterman, 1992; TERENZIO COZZI, STEFANO ZAMAGNI, *Economia politica*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 761-772.

[57] Cfr. ROBERT MINIKIN, *The ERM Explained: A Straightforward Guide to the Exchange Rate Mechanism and the European Currency Debate*, London, Kogan Page, 1993.

[58] All'inizio degli anni Novanta, anche lo SME entrò in una fase di profonda crisi. Il 17 settembre 1992, a causa di pesanti speculazioni che vanificarono ogni sforzo delle Banche centrali di mantenere la parità rispetto all'ECU, uscirono dall'ERM la lira italiana – rientrata il 24 novembre 1996 – e la sterlina inglese. Il 2 agosto 1993, la mancanza di una sufficiente convergenza delle politiche di bilancio dei Dodici e ulteriori perturbazioni intervenute sul mercato dei cambi portarono all'accordo di Bruxelles, che ampliò la banda di

"meccanismo di credito" doveva essere attivato dalle Banche centrali nazionali non appena un tasso di cambio bilaterale avesse raggiunto la soglia della banda di oscillazione.

Nel 1986, l'Atto unico europeo (AUE) gettò le basi per l'avvio delle fasi conclusive del percorso verso il mercato unico, la cui data di attivazione fu prevista per il 1993. Il passo successivo si compì a Madrid il 26 e 27 giugno 1989, quando, sulla scorta del rapporto Delors[59], venne approvato un piano per la realizzazione

oscillazione delle valute ancora nello SME, portandola al ±15%: il compromesso svuotò il meccanismo di ogni reale efficacia (non essendo più in grado di assicurare un'effettiva convergenza monetaria tra i membri della Comunità), ma lo lasciò in vita.

[59] Nel corso del vertice di Hannover del 26 e 27 giugno 1988, i Capi di Stato e di governo dei Dodici decisero di affidare il compito di studiare e proporre le tappe concrete per giungere all'unione economica e monetaria a un comitato tecnico, presieduto da Jacques Delors e formato sia dai governatori delle Banche centrali europee, sia da alcuni esperti esterni: Frans Andriessen, Miguel Boyer, Demetrius J. Chalikias, Carlo Azeglio Ciampi, Maurice F. Doyle, Willem F. Duisemberg, Jean Godeaux, Erik Hoffmeyer, Pierre Jaans, Alexandre Lamfalussy, Jacques de Larosière, Robert Leigh-Pemberton, Karl Otto Pöhl, Mariano Rubio, José A.V. Tavares Moreira, Niels Thygesen. Cfr. *European Navigator – The Authoritative Multimedia Reference on the History of Europe*, http://www.ena.lu/mce.cfm, rilevamento del 20 maggio 2006. Presentato il 12 aprile 1989, nelle sue grandi linee il rapporto del comitato riprendeva le ipotesi d'integrazione economica e monetaria già tracciate nel piano Werner, e in particolare la scansione temporale articolata in tre fasi. Il Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989 stabilì di avviare la prima tappa già a partire dal 1990. L'anno seguente, a Roma, fu raggiunto l'accordo politico anche per le fasi successive. Tuttavia, come previsto dal rapporto Delors, questo percorso avrebbe comportato una profonda modifica dei trattati istitutivi della Comunità europea, ragion per cui fu decisa la convocazione di una Conferenza intergovernativa con il compito di proporre una bozza di nuovo accordo nel quale fossero definite le tappe e le procedure per giungere all'unione economica e monetaria. Due anni dopo sarebbe stato firmato il Trattato di Maastricht. Al riguardo si vedano, tra gli altri: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1989; Emanuele Gazzo, *The EMU Report: For a "Historic Convergence"*, in «Europe», 21 April 1989, p. 1; Carlo Meriano, Dario Velo (a cura di), *Dal piano Delors all'unione economica e monetaria*, Padova, CEDAM, 1991; Jacques Delors, *Combats pour l'Europe*, Paris, Economica, 1996; Helen Drake, *Jacques Delors: Perspectives on a European Leader*, London, Routledge,

dell'Unione economica e monetaria (UEM)[60] e per l'introduzione della moneta unica[61].

Gli anni Novanta fecero da sfondo alla conclusione di questo processo d'integrazione economica. Il 1° luglio 1990, i Dodici diedero avvio alla prima fase di realizzazione dell'UEM, con la liberalizzazione dei movimenti di capitali. Il 7 febbraio 1992, la firma a Maastricht del Trattato sull'Unione europea (TUE) sancì un nuovo, decisivo passo avanti: furono infatti concordate le condizioni, le modalità e le scadenze precise che avrebbero condotto alla moneta unica. Il 1° gennaio 1993, entrò in vigore il mercato unico, che consentì la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi all'interno dell'UE. L'anno seguente, iniziò la seconda fase dell'Unione economica e monetaria e fu costituito l'Istituto monetario europeo (IME)[62] con il compito di contribuire a

2000; CLAUDIO GIULIO ANTA, *Il rilancio dell'Europa: il progetto di Jacques Delors*, Milano, Franco Angeli, 2004.

[60] Sull'UEM si vedano, in particolare: C.A.E. GOODHART (ed.), *EMU and ESCB after Maastricht*, London, Financial Markets Group, 1992; ROBERT RAYMOND, *L'unification monétaire en Europe*, Paris, Presses universitaires de France, 1993; PASCAL RICHE, CHARLES WYPLOSZ, *L'union monétaire de l'Europe*, Paris, Seuil, 1993; KENNETH H.F. DYSON, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London-New York, s.e., 1994; MICHEL LELART, *La construction monétaire européenne*, Paris, Dunod, 1994; JACQUES PELKMANS, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, London, Longman, 1997; SCHEHERAZADE S. REHMAN, *The Path to European Economic and Monetary Union*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997; HORST UNGERER, *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU*, Westport (Conn.)-London, Quorum Books, 1997; FRANCO PRAUSSELLO (a cura di), *La circolazione dell'euro e l'unione economica e monetaria*, Milano, Franco Angeli, 2002; PAUL DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003; PAUL DE GRAUWE, JACQUES MELITZ (eds.), *Prospects for Monetary Unions after the Euro*, Cambridge (MA)-London, The MIT Press, 2005.

[61] Cfr. *Economic and Monetary Union*, in *Conclusions of the Madrid European Council*, in «Bulletin of the European Communities», giugno 1989, n. 6, p. 11.

[62] L'attività dell'IME si è conclusa il 3 maggio 1998 con la nomina del Comitato esecutivo della Banca centrale europea (BCE) e del suo organo consultivo, il Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC). Cfr. *Treaty Establishing the European Community - Protocol (No 19) on the Statute of the European*

realizzare l'UEM. Il 15 e 16 dicembre 1995, il Consiglio europeo di Madrid approvò lo scenario e le misure pratiche per l'introduzione della moneta unica, sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione europea e dall'IME. La futura moneta venne battezzata con il nome di "euro".

Il 13 e 14 dicembre 1996, il Consiglio europeo di Dublino mise a punto un importante perfezionamento del Trattato di Maastricht, definendo il "Patto di stabilità e crescita"[63] a garanzia della disciplina di bilancio dei paesi partecipanti all'UEM. Il Consiglio approvò anche la struttura dell'ERM 2 (il sistema di cambio che tuttora lega all'euro le valute dei membri dell'UE che non partecipano all'Unione monetaria), due regolamenti per la definizione dello *status* giuridico dell'euro e le modalità per la sostituzione delle valute nazionali e dell'ECU con la nuova moneta unica.

Il 1° maggio 1998, infine, il Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze dell'UE (ECOFIN) stilò l'elenco degli undici paesi della zona euro[64] e il 31 dicembre di quello stesso anno furono fissati i cambi fra la moneta unica europea e le valute nazionali: a mezzo secolo di distanza dall'avvio del processo d'integrazione europea, venne finalmente decretato l'arrivo dell'euro.

Monetary Institute, in «Official Journal of the European Communities» (d'ora in avanti OJEC), 29 July 1992, n. C 191, p. 79; European Monetary Institute, *The European Monetary Institute*, Frankfurt am Main, EMI, 1997; Marco Pifferi, Angelo Porta, *La Banca centrale europea*, Milano, Egea, 2001.

[63] Cfr. *Conclusioni del Consiglio europeo di Dublino*, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm, sito ufficiale dell'Unione europea, rilevamento del 20 maggio 2006; *Euro con disciplina*, in «El País», 14 dicembre 1996.

[64] Cfr. *Declaration by the Council (Ecofin) and the Ministers Meeting in that Council issued on 1 May 1998*, in «OJEC», 11 maggio 1998, n. L 139, pp. 28-29. Degli allora quindici membri dell'UE, solo 11 passarono immediatamente all'ultima fase di completamento dell'UEM. Il dodicesimo Stato, la Grecia, si sarebbe aggiunto all'inizio del 2001, dopo aver raggiunto tutti i parametri di convergenza. Gran Bretagna, Danimarca e Svezia decisero di non partecipare.

Il futuro ci dirà se questa unione monetaria è destinata ad essere – come per il caso tedesco dell'Ottocento – la premessa della nascita di una statualità più coesa, ancorché non "nazionale". La moneta unica e i patti di stabilità non bastano: essi devono essere accompagnati da una visione fortemente positiva, un progetto che renda nel contempo conveniente e fonte di orgoglio e d'identità l'essere cittadini dell'Unione europea[65].

[65] Cfr. MICHELE SALVATI, *Come rendere più confortevole il purgatorio*, in «Il Mulino», maggio-giugno 1998, n. 377, pp. 475-483, segnatamente p. 481.

FRANCESCO INGRAVALLE
Università degli Studi del Piemonte orientale

Alle origini dell'Unione monetaria europea: indirizzi e proposte istituzionali negli anni '60[1]

1. *Premessa*

Al momento genetico dell'esigenza di istituzioni del governo delle monete europee – nella prospettiva di una unione monetaria – non è stata riservata, finora, l'attenzione che questo tema merita. Non si tratta di soffermarsi sulle concrete istituzioni di governo delle monete nella CEE e nell'UE – tema di per sé già vasto nonostante i non molti anni trascorsi dalla loro entrata in vigore – ma di tentare di tracciare un quadro, necessariamente incompleto, del nesso tra l'emergere dell'obiettivo dell'unione monetaria e la prospettazione di istituzioni di governo delle monete in grado di traghettare la Comunità a questa mèta importante a partire dagli anni '60[2].

[1] Questo contributo non sarebbe stato possibile senza i costanti e pazienti consigli del prof. Corrado Malandrino (Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte orientale, sede di Alessandria) e senza la cortese disponibilità del personale degli Archivi storici dell'Unione Europea di Firenze e, in particolare, del dottor Gherardo Bonini.

[2] Sull'integrazione monetaria europea ci limitiamo a segnalare B. KOHLER - G. SCHLAEGER, *Wirtschafts- und Währungsunion für Europa*, Bonn, Europa Union Verlag Gmbh, 1971; D. GEHRMANN - S. HARMSEN (a cura di), *Monetäre Integration in der EWG: Dokumente und Bibliographie*, Hamburg, Verlag Weltarchiv, 1972; L.B. KRAUSE - W.S. SALANT (ed.), *European Monetary*

Quando e in quali documenti vengono delineate, o anche soltanto accennate, istituzioni di governo delle monete con l'obiettivo di creare una Unione monetaria europea?

Esiste una 'logica delle cose', come sosteneva Walter Hallstein[3], che induce – non che costringe – a passare dall'integrazione dei mercati all'integrazione monetaria e di qui all'integrazione politica. Nei momenti di crisi le economie comunitarie si sono sempre trovate di fronte a un trivio di scelte necessarie, come sostengono J. van Ypersele e J.-C. Koeune[4]: 1) ridurre la loro interdipendenza con misure di carattere protezionistico, con l'utilizzo di barriere doganali e di ostacoli non-doganali alla circolazione delle merci e dei capitali; 2) conciliare l'indipendenza nazionale con l'interdipendenza economico-monetaria attraverso un sistema di cambi flessibili; 3) dotare le politiche fiscali e monetarie di una efficacia consentita nell'ambito dell'insieme integrato o affidarne la responsabilità a un organismo sopranazionale. Premesso questo, considerato che la sovranità degli Stati-nazione si esprime tangibilmente nel battere moneta, e che pertanto la poli-

Unification and his Meaning for the United States, Washington D.C., Brooking Institution, 1973; B. Ansiaux - M. Dessart, *Dossier pou l'histoire de l'Europe monétaire*, Bruxelles, Vander, 1975; D.C. Kruse, *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond*, London, Buttersworth, 1980; M. Cwik, *Auf dem Weg zur Wirtschafts-und Währungsunion*, in M. Röttinger - C. Weyringer, *Handbuch der europäische Integration*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1991, pp. 389 sgg.; M. Lelart, *La construction monétaire européenne*, Paris, Dunod, 1994; M. Tenaglia Ambrosini, *La moneta e l'Europa*, Torino, Giappichelli, 1996; H. Ungerer, *A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU*, Quorum Books, Westport, Connecticut-London, 1997; E. Apel, *European Monetary Integration 1958-2002*, London-New York, Routledge, 1998; F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

[3] Cfr. *Memorandum der EWG-Kommission vom 24.Oktober 1962 über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe (Auszüge)*, in «Europa-Archiv», Folge 3/1963; C. Malandrino, *«Tut etwas Tapferes»: compi un atto di coraggio.L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 70-71.

[4] Van Ypersele - Koeune, *Il sistema monetario europeo. Origini, funzionamento e prospettive*, Commissione delle Comunità europee, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1985, p. 32.

tica monetaria è una attribuzione essenziale della sovranità statale, emerge sempre più il dato di fatto che la 'logica delle cose', creata intergovernativamente con il Trattato di Roma del 1957, finisce per entrare in conflitto con questo rilevante aspetto della sovranità statale. Scegliere, in merito, una di queste tre strade è dunque non soltanto una scelta di politica economica, ma una vera e propria scelta politica che 'decide' il conflitto tra livello nazionale e livello sovranazionale. Quando emerge la consapevolezza di un rapporto problematico tra mercato comune e pluralità delle monete nella 'coscienza' delle istituzioni comunitarie?

2. *Coordinare le politiche monetarie*

La risposta a tale quesito è: fin dagli inizi della CEE. È noto che gli articoli da 103 a 108 del TCEE sviluppano con precisione l'«integrazione negativa» e soltanto molto vagamente le indicazioni in materia di politiche monetarie nazionali[5]. L'art. 103 definisce la politica di congiuntura degli Stati membri «una questione d'interesse comune»; l'art. 107 definisce la politica in materia di tassi di cambio di ogni Stato membro «un problema d'interesse comune». Su queste basi, per la politica di congiuntura è prevista la consultazione reciproca, per la politica dei tassi di cambio è prevista la consultazione del Comitato monetario istituito con l'art. 105. Questo Comitato, a carattere consultivo, è istituito «per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri nel campo monetario in tutta la misura necessaria al funzionamento del mercato comune». Per la politica di congiuntura è prevista soltanto la consultazione reciproca e con la Commissione e la deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, in merito alle misure adatte alla situazione, e a maggioranza qualificata (sempre su proposta della Commissio-

[5] Cfr. *Trattati che istituiscono le Comunità Europee. Trattati che modificano tali Trattati. Documenti* allegati, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1971; ANSIAUX - DESSART, *Dossier pour l'histoire de l'Europe monetaire*, cit., p. 45.

ne) per stabilire, «ove occorra», le necessarie direttive sulle modalità di applicazione della decisione presa all'unanimità; per la bilancia dei pagamenti, invece, le disposizioni sono molto più articolate con la creazione di un'istituzione consultiva (il Comitato monetario) funzionale a promuovere il coordinamento della politiche degli Stati membri. Non si entra nel merito delle politiche monetarie nazionali; ci si preoccupa (articoli 107-108) di fissare le linee di azioni concordate volte a tutelare ogni Stato membro in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Questa vaghezza, in termini di indicazioni di politica monetaria comune, denuncia la cautela riservata alle questioni monetarie considerate, implicitamente, questioni politiche di pertinenza degli Stati membri nelle quali intervenire con delicatezza attraverso lo strumento del coordinamento delle politiche monetarie. Non a caso, né il Consiglio, né la Commissione dispongono di poteri particolari in materia di coordinamento monetario. Sembra che il TCEE parta dal tacito presupposto che, per parecchie tappe, la realizzazione dell'unione dell'Europa

> non avrebbe comportato alcun sacrificio in termini di sovranità monetaria e che la realizzazione, da parte delle autorità nazionali, dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, costituisca il centro del coordinamento delle politiche monetarie[6].

H. Ungerer nota che, in questo contesto, «coordinamento» è un gentile eufemismo per «mutua informazione e consultazione in merito alla *policy*»[7]. D'altro lato, la cooperazione monetaria non si presenta come una questione urgente, sotto il profilo 'tecnico': i sei paesi della CEE registrano tutti bilance dei pagamenti in avanzo, tra il 1958 e il 1961 (con l'eccezione della Francia nel 1958).[8] Il coordinamento richiesto dal TCEE non implica né che siano uniformati i metodi di politica monetaria, né che siano unificate tutte le decisioni in quest'ambito[9].

[6] Ivi, p. 46.

[7] Cfr. UNGERER, *A Concise History of European Monetary Integration.*, cit., p. 84.

[8] Cfr. VAN YPERSELE - KOEUNE, *Il sistema monetario europeo*, cit., p. 34.

[9] Cfr. ANSIAUX - DESSART, *Dossier pour l'histoire de l'Europe monetaire*, cit., p. 49 che richiama il secondo rapporto del Comitato monetario.

La Comunità nasce in una situazione di stabilità monetaria internazionale creata dagli accordi di Bretton Woods: nulla spinge, sotto il profilo 'tecnico', a pensare a un sistema monetario non comprendente né il dollaro, né la sterlina. Fino al 1961 soltanto la Commissione si occupa, peraltro in modo assai discreto, di politica monetaria comune. Tuttavia il TCEE prevede, come si è visto, l'istituzione di un Comitato monetario (artt. 105 e 69) i cui compiti sono: promuovere il coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie degli Stati membri; presentare dei rapporti al Consiglio e alla Commissione sulla situazione monetaria e finanziaria degli Stati membri; formulare dei pareri sulle misure appropriate a eliminare le restrizioni alla libera circolazione dei capitali; procedere a consultazioni in vista dell'armonizzazione delle posizioni degli Stati membri nell'ambito delle relazioni monetarie internazionali. Il potere del Comitato è soltanto consultivo.

Nel marzo del 1960 il Consiglio decide di creare un Comitato di politica congiunturale[10]: segno rivelatore che già nel periodo 1958-1960 l'efficacia dell'azione degli Stati membri in materia di politica monetaria o congiunturale è ridotta e richiede supporti. Il metodo delle consultazioni preliminari previsto dal TCEE non funziona: la svalutazione del franco (dicembre 1958) e la rivalutazione del marco e del fiorino (marzo 1961) vengono attuate senza consultazioni preliminari. Coordinare le politiche monetarie è necessario, ma si ritiene che bastino allo scopo le istituzioni già esistenti coadiuvate da Comitati consultivi e corroborate da una maggiore collaborazione intergovernativa. Ma le difficoltà ci sono[11] e dalla constatazione di esse prendono implicitamente le mosse nel 1962 un documento relativamente poco noto, il cosiddetto «Rapporto van Campen», e un documento assai noto, il «Memorandum della Commissione» (*Programme d'action de la*

[10] Cfr. UNGERER, *A Concise History of European Monetary Integration*, cit., p. 85: "as a complement to the Monetary Committee".

[11] Alla fine del 1962 il Comitato monetario pubblica un rapporto inteso a sottolineare la necessità di maggiore stabilità dei tassi di cambio nell'ambito della Comunità e di un coordinamento più stretto delle politiche economiche e monetarie.

Communauté pendant la deuxième étape – Memorandum der EWG-Kommission vom 24. Oktober 1962 über das Aktionsprogramm der Gemeinschft für die zweite Stufe) ispirato dal Presidente della Commissione Walter Hallstein.

3. *Dal «Rapporto van Campen» al «Memorandum Hallstein»*

Il «Rapporto van Campen»[12] prende il nome dalla relazione dell'on. Ph. C. M. van Campen discussa nella seduta di giovedì 10 maggio 1962 presentata per conto della commissione economica e finanziaria del Parlamento europeo. La tesi fondamentale ivi sostenuta è che dalla crescente interpenetrazione delle economie dei paesi della CEE e dal richiamo all'art. 107 del TCEE («Gli Stati membri considerano la propria politica in materia di tassi di cambio come un problema di interesse comune») si deduce la *necessità* di istituire gradualmente «una organizzazione federale delle banche di emissione della CEE con un organismo centrale che svolga una politica monetaria comune». Due esigenze premono, in particolare, secondo il relatore, in direzione di questa rilevante innovazione: 1) la progressiva realizzazione del mercato comune accompagnata «dallo sviluppo di una politica economica e finanziaria in molti settori e dal ravvicinamento politico degli Stati membri che ne consegue»; 2) la CEE deve essere messa in condizione – mediante «una politica monetaria comune che sostituisca la politica coordinata del Trattato di Roma» – di fornire un

[12] Cfr. Comunità economica europea, Comunità europea dell'energia atomica, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, *Parlamento Europeo – Documenti di seduta 1962-1963*, 7 aprile 1962, Edizione in lingua italiana, documento 17, *Relazione presentata a nome della Commissione economica e finanziaria sul coordinamento della politica monetaria nell'ambito della C.E.E.*, Relatore: On. Ph. C. M. van Campen; Archivi storici dell'Unione europea (d'ora in poi ASUE), Collezioni di documenti pubblicati dal Parlamento Europeo, Dibattiti, Documento della seduta n. 17/1962-1963. Per tutti i materiali degli ASUE saranno usate le abbreviazioni e le sigle indicate in J.-M. PALAYRET - A. FRANQUEIRA, *Guida agli Archivi Storici delle Comunità Europee*, quinta edizione, Istituto Universitario Europeo, Villa Il Poggiolo, Firenze, 1998.

contributo fondamentale nel quadro del FMI per la soluzione del problema della liquidità internazionale. L'organizzazione federale delle banche di emissione qui caldeggiata richiede una politica finanziaria comune: essa opera come una «banca centrale delle varie banche centrali nazionali»[13].

Tale orientamento fa pensare a una sorta di versione europea della *Clearing Union* internazionale ideata da John Maynard Keynes nel piano del 1942 per la conferenza di Bretton Woods. Come per Keynes il fine della *Clearing Union* non era la creazione di una moneta unica internazionale, bensì di una unità di conto internazionale (il *bancor*), così van Campen non parla di una unione monetaria europea: la cooperazione monetaria e finanziaria europea è vista, piuttosto, come sotto-sistema del sistema monetario internazionale, come una risposta 'regionale' ai problemi del sistema monetario mondiale. La banca delle banche di emissione deve servire a gestire il sottosistema, non a configurare quest'ultimo come sistema autonomo. Tuttavia, parlando di «organizzazione federale delle banche di emissione» van Campen evoca un potere sovranazionale sul terreno monetario e finanziario in grado di svolgere una politica comune e pone implicitamente le premesse per la pensabilità di una unione monetaria.

Ben oltre va il *Memorandum* della Commissione Hallstein. Innanzitutto per l'arditezza del suo principio di base secondo cui adottare politiche comuni equivale a realizzare l'unione economica in vista dell'unione monetaria. In secondo luogo perché sostiene con chiarezza che la fusione e l'armonizzazione delle regolamentazioni e dei provvedimenti particolari di politica economica degli Stati scaturisce dalla «logica stessa» dell'integrazione appena intrapresa; infine perché precisa: «Il moderno, libero ordine

[13] Cfr. ASUE, Collezioni di documenti pubblicati del Parlamento Europeo, Dibattiti, Resoconto-Microfiche, p. 105, col. 2; Comunità economica europea, Comunità europea dell'Energia atomica, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Parlamento europeo, *Documenti di seduta 1962-1963*, 7 aprile 1962, edizione in lingua italiana, Documento 17, *Relazione presentata a nome della Commissione economica e finanziaria sul coordinamento della politica monetaria nell'ambito della C.E.E.*, Relatore: On. Ph. C. M. van Campen, cit, pp. 14-16.

economico non può sussistere senza una stabile presenza dello Stato nell'economia»[14]. Il libero movimento dell'economia attraverso gli Stati membri non può svilupparsi senza che adeguate istituzioni lo regolino – senza però coartarlo; e queste istituzioni, per la natura stessa del movimento economico non possono che essere istituzioni sovranazionali.

Per Hallstein il processo dell'integrazione economica si articola in tre stadi: il primo, quello istitutivo, prevede l'armonizzazione delle politiche economiche; il secondo l'adozione di tassi di cambio fissi; il terzo, infine, lo stadio dell'unione monetaria[15]. Nel § 138 vengono esplicitamente menzionate istituzioni che permettono di passare dallo stadio del coordinamento delle politiche monetarie a quello della centralizzazione delle decisioni: un Consiglio dei governatori delle Banche centrali, periodiche riunioni dei ministri dell'Economia e delle Finanze e dei Governatori delle Banche centrali e discussione preliminare delle decisioni importanti in materia di politica monetaria.

Sono posizioni molto avanzate e, al tempo stesso, coerenti con la logica del IV Rapporto del Comitato monetario del marzo 1962 il quale, al § 7, afferma che il passaggio dal coordinamento alla centralizzazione delle decisioni monetarie sarebbe stato possibile solo quando le strutture economiche e finanziarie avessero raggiunto un grado di omogeneità sufficiente. Ancora nell'VIII Rapporto, al § 134, il Comitato monetario precisa che è compito delle istituzioni comunitarie rendere impossibili e inutili le modificazioni di parità. Si impone dunque il rafforzamento della solidarietà degli Stati membri nelle operazioni monetarie internazionali fino a quando le riserve saranno messe in comune.

[14] Cfr. *Memorandum der EWG-Kommission vom 24.Oktober 1962 über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe (Auszüge)*, cit., p. 64: «Die moderne freheitliche Wirtschaftsordnung nicht bestehen kann ohne eine ständige Präsenz des Staates in der Wirtschaft». Sul *Memorandum* cfr. MALANDRINO, *«Tut etwas Tapferes»: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, cit., pp. 105-108.

[15] Cfr. *Memorandum*, §§. 130, 95, 2, 128. Cfr. anche Hallstein, *Europäische Integration als Verfassungsproblem* (29 Juli 1958), in ID., *Europäische Reden*, a cura di T. OPPERMANN, in collaborazione con J. Kohler, Stuttgart, Deutsche Verlags, 1979, p. 79.

Come risulta dal verbale di approvazione della Commissione, il capitolo VIII del *Memorandum* Hallstein è accettato senza modificarne una sola riga[16]: esso rappresenta gli obiettivi della Commissione, cioè gli obiettivi del 'governo' della CEE.

4. *Da «Initiative 1964» al «Rapporto Dichgans»*

Non si può accusare di immobilismo le istituzioni comunitarie nel biennio successivo[17].

Il 15 aprile 1964 viene creato il Comitato di politica economica a medio termine, l'8 maggio 1964 viene creato un Comitato di politica di bilancio che deve collaborare con il Comitato monetario e con il Comitato di politica congiunturale e che deve formulare, ogni volta che lo ritenga necessario, pareri per il Consiglio e per la Commissione. Tuttavia si tratta di organi consultivi il cui parere, pur autorevole, non è vincolante. Emerge, da questo incremento del numero dei comitati, la consapevolezza della necessità di governare l'interdipendenza, nel frattempo accresciutasi, delle politiche economiche degli Stati membri; ma è una consapevolezza che non si traduce nella creazione di istituzioni in grado di garantire effettivamente – vale a dire: in modo vincolante - un governo del coordinamento delle politiche economiche e in specie monetarie. Il 30 settembre 1964 viene resa nota la *Vorlage der EWG-Kommission* (ispirata da Hallstein) al Consiglio e ai governi degli Stati membri, meglio nota come *Initiative 1964*[18]. Il

[16] Ma grandi divergenze di opinione in merito al *Memorandum* emersero fra il Presidente della Commissione Hallstein e il ministro tedesco dell'Economia Ludwig Erhard nel colloquio del 20-21 novembre tra il Parlamento europeo il Consiglio dei ministri e gli esecutivi delle Comunità europee a Strasburgo.

[17] Per un quadro degli sforzi della Commissione e del Consiglio per realizzare una strategia comune delle politiche congiunturali, monetarie e di bilancio tra il 1964 e il 1967 cfr. J. Nême - C. Nême, *Économie européenne*, Paris, P.U.F., 1970, pp. 313-314.

[18] Cfr. *Vorlage der EWG-Kommission vom 30. September 1964 an den Rat und an die Regierungen der Mitgliedstaaten, "Initiative 1964"*, in «Europa-Archiv», Folge 22/1964, D 572 sgg.

suo § IV è dedicato alla politica monetaria; rifacendosi al testo del 1962, § 138, esso ribadisce: «Il consiglio della banca di emissione diverrebbe l'organico centrale di un sistema bancario centrale di taglio federalistico»[19]. È chiaro il riferimento al «Rapporto van Campen», ma il quadro strategico è quello dell'unione monetaria da realizzare.

Il piano di Hallstein è ben diverso, nel suo modo di vedere l'implicazione tra mercato comune e unione monetaria, dalla teoria dell'effetto *spill-over* formulata da Ernst B. Haas[20]. Per Hallstein, ben più marcatamente che per Haas, l'effetto *spill-over* è una opportunità che per diventare realtà dev'essere messa in movimento dalla volontà politica, non un meccanismo che si tratti prevalentemente di assecondare. Nella sua conferenza del 1965 intitolata *I problemi reali dell'integrazione europea* Hallstein affermava infatti:

> Ogni politica è trasformazione, mutamento di ciò che è, operato con l'impiego di un potere collettivo. E l'unificazione europea è un atto politico, qualunque ne sia la veste, qualunque sia il settore in cui si presenta. Ciò vale anche per la cosiddetta "integrazione economica". Essa non è infatti la sintesi di processi economici che si svolgono in Europa (...). Essa è la sintesi delle politiche dei sei Stati membri, che stabiliscono le condizioni dell'attività economica. La Comunità economica europea è la prima metà di quell'"Unione politica" di cui tanto si parla e la parte che attiene alla politica interna: essa è l'Unione politico-economica e politico-sociale[21].

Fissare i tassi di cambio e praticare una politica monetaria comune sono atti politici[22]. Cioè non sono automatismi irreversi-

[19] «Der Rat der Notenbankpräsident würde zum Zentralorgan eines zentralbanksystem von föderalistischen Zuschnitt».

[20] Cfr. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, California, 1968 (prima ediz. 1958), pp. 283-317 e 291-299.

[21] Cfr. W. HALLSTEIN, *I problemi reali dell'integrazione europea*, traduzione anonima, dattiloscritto conservato presso la Biblioteca di Scienze Politiche dell'Università di Torino, Sala riservata, pp. 1-2.

[22] Cfr. C. MALANDRINO, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, Working

bili e inevitabili, ma scelte che derivano da una visione strategica politica. Chi tocca la sovranità monetaria degli Stati membri si colloca su un piano che è politico; la logica stessa della realizzazione del mercato comune spinge a toccarla; ma gestire una politica monetaria comune non può essere compito di organismi consultivi, richiede bensì istituzioni che guidino l'azione concreta.

Sulla unione monetaria come inevitabile punto d'arrivo dello sforzo per mantenere stabili i prezzi agricoli comuni attraverso la fissazione delle aliquote di scambio si sofferma Robert Marjolin in un articolo del 1965 nel quale si afferma che non si tratta più di un sogno, né di un progetto la cui realizzazione è incerta, ma di un obbligo inderogabile[23].

Sulla linea di Hallstein si muove anche il «Rapporto Dichgans»[24] sul quale il relatore, on. H. Dichgans, parla il 30 novembre 1966 a nome della Commissione economica e finanziaria del Parlamento europeo. Il suo intervento è intitolato *Sulla futura attività della Comunità nel settore della politica monetaria e l'istituzione di una unione monetaria*. Dichgans afferma che i rapporti tra le varie monete, di fatto, sono già fissati grazie al sistema di prelievi e alle sovvenzioni introdotte in agricoltura che in pratica fanno sì «che diventi impossibile modificare i rapporti fra le varie monete europee»[25]. Ci si propone, allora, di compiere un passo «nella direzione di una unione monetaria europea», vale a dire di coniare una moneta europea, il 'franco europeo' che corrisponde-

Paper n. 27, marzo 2002, Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro", p. 32.

[23] Cfr. R. MARJOLIN, *Le chemin à suivre* in « Communauté Européenne », 1965 n. 1 (gennaio), su cui richiama l'attenzione A. SZASZ, *The Road to European Monetary Union*, London, Macmillan press LTD- New York, St. Martin's Press, Inc., 1999, p. 8.

[24] Cfr. Parlamento europeo, Documenti di seduta, 1966-1967, 28 novembre 1966, documento 138, *Relazione presentata a nome della Commissione economica e finanziaria sulla futura attività della Comunità nel settore della politica monetaria e sull'istituzione di un'unione monetaria europea*, relatore on. H. Dichgans; cfr. ASUE, Collezioni di documenti pubblicati del Parlamento europeo, documento della seduta n. 138/1966-1967.

[25] ASUE, Documenti pubblicati del Parlamento europeo, *microfiche*, p. 172, col. 2.

rebbe al valore del franco francese. Esso dovrebbe richiamarsi alla tradizione dell'Unione monetaria latina e alla tradizione della Unione postale internazionale che già usa i franchi come sua moneta di base.

Sono molto interessanti, in merito, le osservazioni di Marjolin. Certo, egli afferma, la PAC spinge verso l'unione monetaria; ma tutto può essere bloccato da una politica economica che determini necessariamente una svalutazione[26]; la Commissione studierà la proposta Dichgans anche alla luce del fatto che quando si realizzerà in modo totale la libertà di movimento dei capitali «le politiche monetarie nazionali diventeranno impossibili e dovranno essere sostituite da una politica monetaria comune»[27].

La risoluzione del Parlamento (che si richiama sia al Rapporto Dichgans, sia al Rapporto van Campen) è molto cauta. Essa fa notare che la Comunità è ancora lontana dal disporre di un mercato unico dei capitali, «urgentemente necessario e di una politica monetaria coordinata»[28] e «raccomanda come primo passo verso l'unione monetaria europea, di coniare monete europee che abbiano corso in tutti i paesi della Comunità»[29].

Alla metà del 1966 il "Rapporto Segrè", vale a dire il *Rapporto sul mercato europeo dei capitali* elaborato da un gruppo di esperti istituito dalla Commissione europea e presieduto dal prof. Claudio Segrè, afferma che il mercato europeo dei capitali è la condizione preliminare per l'unione monetaria e per il funzionamento senza attriti del regime dei pagamenti fondato sui tassi di cambio fissi e su una libertà totale delle transazioni correnti[30].

Creazione di un sistema federale delle banche centrali, creazione di una moneta unica fondata sulla stabilità dei cambi prodotta dalla PAC, mercato unico come base per l'unione monetaria: sono proposte che, come si vede, non chiamano in causa

[26] Ivi, p. 179, col. 1.
[27] *Ibid.*
[28] Ivi, p. 182.
[29] Ivi, p. 183.
[30] Cfr. in merito ANSIAUX - DESSART, *Dossier pour l'histoire de l'Europe monétaire 1958-1973*, cit., p. 59.

nuove istituzioni, a differenza delle proposte di Hallstein. La solidità dei meccanismi economici nella prima metà degli anni '60 sembra aver suggerito che il passaggio all'unione monetaria sarebbe avvenuto senza scosse e senza il bisogno di specifiche istituzioni di governo della moneta. Sembra che non si cogliesse il carattere politico del passaggio alla moneta unica, così chiaro, invece, per Hallstein.

La "crisi della sedia vuota" potenzia la PAC, il compromesso del Lussemburgo rafforza il potere di veto degli Stati membri in seno al Consiglio, Hallstein si trova emarginato. Sul piano concreto, dal punto di vista dei progressi verso l'unione monetaria, gli anni che vanno dal 1964 al 1968 possono essere effettivamente definiti un periodo di inerzia. Tuttavia, una sorta di unione *sui generis* c'è: una delle regole della PAC è l'unità dei prezzi agricoli nella CEE, con la fissazione dei prezzi, in ciascun anno, in unità di conto europee (definite in rapporto all'oro e create nel 1962), per i prodotti agricoli europei compresi nel regime di intervento. A paesi come la Francia, che si avvantaggiano della PAC, l'unione monetaria appare come la logica continuazione del processo di integrazione.

5. *La fine degli anni '60: il «primo piano Barre»*

Il presupposto dell'intera discussione qui sunteggiata è la tenuta del sistema di Bretton Woods di cui i paesi della CEE sono un sotto-sistema[31]. La creazione di liquidità internazionale vi dipende dall'offerta di dollari: la creazione di mezzi aggiuntivi di pagamento comporta il peggioramento della bilancia dei pagamenti americana[32]. Questa situazione raggiunge il limite di tolle-

[31] Come nota T. PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992, p. 83, «Il sistema di Bretton Woods ha potuto funzionare anche perché la mobilità dei capitali era limitata».

[32] Cfr. F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 147; R. TRIFFIN, *La crisi del dollaro e dell'oro: il futuro della convertibilità*, in *Dollaro, euro e moneta mondiale*, Bologna, Il Mulino,

rabilità alla fine degli anni '60. Già nel 1967, con l'attacco speculativo nei confronti della sterlina, è chiaro che gli speculatori possono imporre una variazione della parità; il grande afflusso di dollari impone alle economie europee di richiedere massicciamente la conversione delle loro richieste di dollari in oro, oppure di lasciar fluttuare liberamente la loro valuta rinunciando a sostenere la moneta americana. La situazione stessa impone di creare tra i paesi della CEE un'area di stabilità monetaria.

Nell'*Exposé devant le Parlement Européen sur la situation économique de la Communauté* redatto da Raymond Barre[33] si afferma che nel 1967 il rallentamento dell'attività economica si è manifestato nella maggior parte dei paesi della CEE[34]. Di fronte alle misure prese dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti d'America sul piano della politica monetaria si richiedono, da parte della Comunità «un migliore coordinamento delle politiche congiunturali, monetarie e finanziarie degli Stati membri» e una maggiore stimolazione dei mercati dei capitali[35]. L'obiettivo è creare un'area nella quale siano realizzati più che sia possibile il pieno impiego delle risorse produttive, la stabilità dei prezzi e l'equilibrio dei pagamenti, pur riconoscendo che per una qualsiasi economia è difficile realizzare questo «triangolo magico».

All'inizio del 1968 il Primo ministro lussemburghese Pierre Werner rende pubblico un programma di azione che propone la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio tra le monete della Comunità, la definizione di una unità di conto europea e la creazione di un Fondo monetario europeo. Il documento Werner è seguito da un *Memorandum* della Commissione, il cosiddetto «primo piano Barre», dal nome del Presidente della Commissione. Il documento Barre è stimolato da fatti ben precisi: 1) dalla crisi monetaria francese seguita al maggio 1968; 2) dalle pressioni

1997, pp. 143-190, su cui richiama l'attenzione FAURI, *L'Italia e l'integrazione europea*, cit., p. 146.

[33] Consultato nel *texte provvisoire* datato 23 gennaio 1968, cfr. ASUE, BAC 25/80

[34] Ivi, p. 1.

[35] Ivi, p. 20.

per la rivalutazione del marco e per la svalutazione del franco, pressioni cui i governi francese e tedesco inizialmente si oppongono; 3) dal rialzo molto forte dei tassi di interesse internazionale[36] che si trasmette all'Europa tramite il mercato dell' «eurodollaro». Questi fatti indicano inequivocabilmente i gravi limiti delle politiche monetarie autonome in quanto tali di fronte all'internazionalizzazione dei capitali. L'8 agosto del 1969 viene svalutato il franco; il 21 ottobre 1969 viene rivalutato il marco. Entrambe le operazioni sono compiute senza consultazioni preventive, nonostante le decisioni adottate dal Consiglio già nel 1964. Vanno così in frantumi le illusioni che il blando coordinamento monetario degli anni precedenti basti a superare la crisi e che la PAC abbia creato una unione monetaria *de facto*. La crisi non può essere fronteggiata senza disporre di strumenti istituzionali in grado di creare la stabilità monetaria perduta.

Le proposte di Barre[37] indicano una serie di azioni che presuppongono un supporto istituzionale di tipo nuovo: il rafforzamento della convergenza fra le economie, lo stabilimento di un meccanismo comunitario di aiuto monetario a breve termine e di aiuto finanziario a medio termine, la subordinazione delle decisioni di cambiamento delle parità all'accordo preventivo (e non soltanto alla consultazione preventiva) degli altri paesi membri e, infine, l'esame della possibilità della soppressione completa dei margini di fluttuazione tra le monete europee.

Il documento esordisce richiamandosi significativamente al *Memorandum* della Commissione del 24 ottobre 1962 e a *Iniziativa 1964* quali premesse per affrontare in modo maturo i problemi del momento. Le procedure di consultazione e di azione congiunta fin qui attuate sono necessarie, ma non sufficienti. Si tratta di ottenere da tutti i *partners* comunitari che nei momenti monetariamente più difficili ciascuno di essi possa trovare un aiuto

[36] Aumento del tasso sui fondi federali USA dal 4,2% del 1967 all' 8,21% del 1969.

[37] Cfr. *Memorandum della Commissione al Consiglio sul coordinamento delle politiche economiche e la cooperazione monetaria nell'ambito della Comunità*, in «Bollettino delle Comunità Europee», supplemento, 1969, n. 3.

senza mettere in pericolo il mercato comune. In base alla «mutua assistenza» di cui parla l'articolo 108 del Trattato CEE, è opportuno strutturare un meccanismo per la cooperazione monetaria in grado di operare a medio e breve termine per prevenire gli squilibri che possono prodursi sul terreno delle politiche monetarie. Queste ultime sono coordinate, sono comuni, e richiedono strategie di riequilibrio che devono essere il frutto della cooperazione. Si tratta, per le politiche di supporto a breve termine, di mettere a disposizione di ciascuno Stato membro un fondo che deve servire per le monete in difficoltà; per le politiche a medio termine bisogna invece creare meccanismi di cooperazione monetaria in aggiunta a quelli già esistenti basandosi sulla consulenza del Comitato monetario. Si tratta di realizzare una stretta connessione fra coordinamento delle politiche economiche e implementazione del meccanismo comunitario per la cooperazione monetaria.

Non si propone la creazione di nuove istituzioni per conseguire questi obiettivi: è sufficiente rinsaldare i vincoli di cooperazione già esistenti per realizzare un governo delle monete in grado di scongiurare gli effetti perversi della crisi che già mostra il suo volto in questo momento. La consapevolezza che i fattori di equilibrio che hanno agito fino a ora si stanno bloccando o che, almeno, stanno perdendo d'efficacia non spinge al di là dei dispositivi di collaborazione intergovernativa; si tratta, in effetti, di preparare le condizioni in base alle quali le prospettive del *Memorandum* della Commissione del 1962 e di *Iniziativa 1964* avranno maggiore possibilità di realizzarsi.

Molto importante è ricostruire le posizioni che emergono dopo il *Memorandum* della Commissione del 12 febbraio 1969.

Nella *Communication de la Commission sur les reflexions d'ordre juridique et les indications d'ordre technique susceptibles d'éclairer la portée du paragraphe 7 de l'article 8 du Traité instituant la Communauté économique européenne*[38], *Observations*

[38] Cfr. ASUE, Fondo Émile Noël, dossier 1867. Il documento, del 20 febbraio 1969, reca una nota di trasmissione del vice presidente della Commissione Barre al Presidente del Consiglio delle Comunità europee, Gaston Thorn, e un'altra nota di trasmissione a Alain Poher, Presidente del Parlamento europeo.

finales, leggiamo che se si vuole portare l'unione doganale a essere una vera integrazione economica occorre accrescere la solidità economica e monetaria dei paesi membri.

Nel *Programme de travail des Communautés* leggiamo che per consolidare le monete della Comunità e la solidarietà monetaria tra gli Stati membri si propone la messa in opera di un meccanismo che, attraverso l'applicazione dell'idea del «mutuo concorso», rechi a ogni Stato in difficoltà per la bilancia dei pagamenti, il sostegno finanziario «che gli permetterà di intraprendere, nelle migliori condizioni, le azioni di aggiustamento (*redressements*) necessarie» e l'eliminazione dei margini di fluttuazione giornaliera tra le monete degli Stati membri[39]. La realizzazione del rafforzamento della solidarietà monetaria dovrà corrispondere ad atteggiamenti comuni riguardo ai problemi monetari internazionali[40].

Nella *Note pour monsieur le Président de la Commission Rey* del 10 novembre 1969, Émile Noël cita ripetutamente Barre secondo il quale «le istituzioni fissano le tappe dell'unione economica»[41].

Nella *Note pour M. le Président Rey* intitolata *Note sommaire sur les interventions dans le débat préparatoire de la conférence au sommet* del 31 ottobre 1969 vediamo un ventaglio di posizioni: von der Groeben richiede una affermazione della volontà di realizzare l'integrazione economica e monetaria in un arco di tempo determinato; analoga la posizione di Levi-Sandri e di Colonna di Paliano, mentre quella di Sassen verte sulla necessità di rendere innanzitutto l'organizzazione europea una realtà economicamente omogenea, fase preliminare rispetto alla realizzazione di un'unione politica; Mansholt invece reputa che fissare un arco di tempo determinato per la realizzazione dell'unione economica e monetaria spetti al Consiglio[42].

La posizione di Barre si articola su due punti: 1) affermazione della volontà di costruire una Comunità al di là dell'unione tariffaria e delle misure attuali di politica tariffaria; 2) l'unione econo-

[39] Ivi, p. 7.
[40] Ivi, p. 8.
[41] *Ibid.*
[42] Cfr. ASUE, Fondo Émile Noël, dossier 1868, pp. 1 sgg.

mica e monetaria presuppone una politica monetaria comune, vale a dire «delle istituzioni economiche e politiche comuni, altrimenti si arriva al governo delle banche centrali»[43]. Prima di arrivare alla «federazione economica» bisogna passare per una strada confederale le cui prime misure sono: 1) l'impegno di non modificare le parità monetarie se non di comune accordo; 2) una volta che i controlli dei cambi sono soppressi, studiare la soppressione delle fluttuazioni intorno alle parità ufficiali delle monete dei paesi membri per giungere a parità fisse. Questo conduce all'adozione di una politica monetaria e dei cambi che sia indipendente dal dollaro – il dollaro dovrebbe cessare di essere la moneta d'intervento sul mercato dei cambi interno alla Comunità. Se tali misure fossero realizzate entro il 1975, esse darebbero luogo a una confederazione economica che potrebbe servire come base per creare una federazione economica. Quest'ultima dovrebbe comportare le istituzioni politiche necessarie.

La posizione di Barre è incardinata sulla necessità di realizzare istituzioni di governo della moneta, ma soltanto *dopo* aver pienamente realizzato un sistema di cambi fissi tra le monete degli Stati membri. Si tratta di una posizione innovativa proprio perché essa individua con chiarezza il problema istituzionale legato alla realizzazione dell'unione economica e monetaria da un'ottica prevalentemente economicistica: l'unione monetaria come coronamento dell'armonizzazione economica complessiva, più che come nel progetto di Van Campen, come esito di una politica finanziaria comune condotta dalle banche centrali degli Stati membri, oppure come conseguenza della fissazione della parità dei cambi derivata dalla stabilità dei rapporti fra le monete europee e dovuta al sistema dei prelievi e alle sovvenzioni agricole, come si legge nel «Rapporto Dichgans».

Al vertice dell'Aja dell'1-2 dicembre 1969 il Cancelliere tedesco Willy Brandt avanzò l'idea di una unione economica e monetaria in due tappe: 1) armonizzazione reale delle politiche economiche a breve termine e stabilimento di obiettivi quantitativi a medio termine; 2) costituzione di un fondo europeo di riserve al quale i paesi membri avrebbero trasferito una parte delle loro riserve valutarie. Gli faceva sostanzialmente eco il *Projet d'exposé*

du Président du Conseil des Communautés européennes sur le thème: «La situation actuelle et l'avenir des Communautés après la Conférence de la Haye del 4 dicembre 1969»: la prima fra le azioni da avviare è «naturalmente» il rafforzamento della cooperazione economica e monetaria fra i sei Stati membri per salvaguardare l'*acquis* comunitario[44].

Nel gennaio 1970 il Consiglio adotta la maggior parte dei suggerimenti del primo piano Barre, ma non il meccanismo di aiuto finanziario a medio termine. Nel febbraio 1970 una riunione dei ministri delle Finanze permette di constatare un ampio accordo sugli obiettivi ultimi e su una durata massima del periodo transitorio che avrebbe dovuto condurre all'unione economica e monetaria. Viene istituito un gruppo di lavoro presieduto da Pierre Werner e incaricato di tracciare un piano per l'unione monetaria.

Il «piano Werner» (giugno 1970) recepisce sia le indicazioni del «piano Barre», sia le indicazioni del vertice dell'Aja formulando una serie di proposte di istituzioni per il governo delle monete in funzione dell'unione monetaria europea all'altezza dei progetti formulati da Hallstein, ma, soprattutto, all'altezza della crisi del sistema monetario internazionale ormai in atto.

Si legge[45]:

> La realizzazione dell'unione economica e monetaria esige la creazione o la trasformazione di un certo numero di organi comunitari ai quali dovranno essere trasferite attribuzioni fin qui esercitate dalle autorità nazionali.

[43] Ivi, pp. 3-4

[44] Cfr. ASUE, Fondo Émile Noël, dossier 1865. Scettico è invece Raymond Aron il quale in «Le Figaro» del 9 dicmbre 1969 osservava che la diplomazia monetaria elaborata in comune non avrebbe condotto, da sola, a una posizione comunitaria delle sei economie.

[45] Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation pour étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté «Rapport Werner» (texte final), supplement au «Bulletin des Communautés Européennes», 1970, n. 11, p. 13: «La réalisation de l'union économique et monétaire exige la création ou la transformation d'un certain nombre d'organes communautaires auxquels devront être transférées des attributions jusque-là exercées par les autorités nationales».

Il rapporto parla di un «centro di decisione» per la politica economica che agirà in modo indipendente nell'interesse comunitario esercitando un'influenza decisiva per la politica economica comunitaria[46].

È un passo decisivo verso la posizione del problema di istituzioni di governo delle monete finalizzate alla creazione di una moneta unica. Ed è stata la crisi del sistema di Bretton Woods a esigerlo. Ma i tempi della crisi si rivelarono assai stretti. Con la proclamazione da parte del Presidente americano Nixon della fine del *Gold Standard* (15 agosto 1971) e poi con lo shock petrolifero del 1973 le monete europee entreranno tutte in regime di fluttuazione e l'integrazione economica stessa della Comunità sarà messa a rischio.

6. *Osservazioni finali*

La vicenda delle ipotesi sull'unione monetaria europea maturate nel corso degli anni '60 evidenzia con chiarezza la lungimiranza di Hallstein, ma anche il suo isolamento quasi completo. Hallstein ha compreso che la logica del mercato comune preme oggettivamente nella direzione dell'unione monetaria e che assecondare questa logica non è possibile senza predisporre istituzioni atte a condurre, attraverso il governo delle monete, all'unione monetaria. Sia il "rapporto van Campen", sia il "rapporto Dichgans" si muovono sostanzialmente nella stessa direzione, anche se da un'ottica diversa (più strettamente 'tecnocratica') rispetto a quella del governo politico delle monete e della creazione di istituzioni politiche del governo delle monete.

La realtà della CEE in merito alla politica monetaria comunitaria è dominata sia dal ricorso a istituzioni consultive, sia da un coordinamento delle politiche monetarie non sempre efficace. Una ragione plausibile di questo orientamento si trova sia nella stabilità del sistema internazionale di Bretton Woods, sia nella effettiva stabilità dei prezzi agricoli prodotta dalla PAC; fenome-

[46] *Ibid.*

ni, entrambi, che non inducono a vedere nel problema di istituzioni di governo delle politiche monetarie dal punto di vista unitario della Comunità un problema urgente.

Soltanto con la crisi del sistema di Bretton Woods balza in primo piano l'esigenza, come scriveva il rapporto Werner, di un'istituzione come «centro di decisione per la politica economica», intesa proprio nel senso in cui la prefigurava Hallstein. Il «piano Barre» evidenzia questa urgenza di fronte alla crisi economica mondiale cui non si può fare fronte con dei Comitati che consigliano, ma non possono decidere e con un coordinamento delle politiche economiche e monetarie rivelatosi assai labile. L'armonizzazione delle politiche monetarie va gestita istituzionalmente, così consiglia la crisi della fine degli anni '60.

Tuttavia, la 'tempistica' della crisi brucia sul tempo il progetto della commissione Werner, frutto di quella "accelerazione della storia" segnata dalla crisi economica mondiale del 1967-1968 e il periodo susseguente sarà dominato, a livello comunitario, da una gestione intergovernativa delle difficoltà monetarie ingenerate dalla fine del *Gold Standard* molto lontana dal problema di creare nella CEE istituzioni politiche di governo delle monete.

Gli anni '60 lasciano ai periodi successivi quasi soltanto la lucidità politica di Hallstein e la riprova della fragilità di ogni opzione intergovernativa sul piano della politica economica comunitaria.

DANIELA FELISINI
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Da una politica monetaria nazionale all'unione monetaria europea. Note sulle banche italiane

Introduzione

L'ambito monetario è oggi la frontiera più tangibilmente avanzata dell'unificazione dell'Europa. Al tempo stesso, proprio le prescrizioni di politica economica e monetaria connesse ai trattati dell'UEM possono essere considerate tra i fattori che più hanno contribuito alle recenti difficoltà del processo di integrazione. Le conseguenze di tali prescrizioni, infatti, si fanno sentire sia a livello di governi nazionali, vincolati nelle loro scelte economiche e sociali e nell'uso degli strumenti di attuazione di tali scelte; sia a livello delle opinioni pubbliche europee, segnate da un disagio che è stato con troppa facilità attribuito alla liberalizzazione dei mercati e all'introduzione dell'euro[1].

Ne emerge una realtà politica ed economica caratterizzata da realizzazioni audaci e da opportunità, ma anche da contraddizioni e incertezze, ben sintetizzata dalla definizione dell'euro come "moneta senza Stato"[2]. L'Unione monetaria, infatti, significa non

[1] Tra gli studi più recenti sull'argomento vedi: P. DEL GIOVANE, F. LIPPI, R. SABBATINI (a cura di), *L'euro e l'inflazione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

[2] Questa l'efficace definizione di Horst Koehler, Direttore del Fondo Monetario Internazionale, cit. da F. PRAUSSELLO in ID. (a cura di), *La circolazione dell'euro e l'Unione Economica e Monetaria*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 5.

solo una moneta unica, ma anche nuovi attori e nuovi comportamenti per gli attori già esistenti, sulla base delle linee di politica monetaria e delle altre politiche economiche che con essa interagiscono[3].

In questo scenario complesso è opportuna una specifica riflessione storico-economica dedicata alle banche, in quanto intermediari fortemente coinvolti nel funzionamento del sistema monetario. Le banche, inoltre, non vanno considerate solo nella loro funzione di gangli della circolazione monetaria, ma anche nella loro accezione di imprese. Pagine e pagine sono state scritte, infatti, sui comportamenti delle aziende industriali di fronte alle varie tappe e all'approfondimento della costruzione europea, mentre una minore attenzione hanno sinora ricevuto le banche "as firms", come organismi che di fronte al cammino dell'integrazione europea hanno dovuto via via adattarsi a nuovi principi normativi e operativi e definire nuove strategie di posizionamento sul mercato.

Sulla base di tali considerazioni propongo in questo saggio qualche nota sulle scelte delle banche italiane *vis à vis* del processo di integrazione europea, soffermandomi sugli effetti di alcuni dei più significativi interventi comunitari relativi alle questioni monetarie e creditizie.

Per maggiore chiarezza ho seguito nell'esposizione un criterio cronologico, mettendo in luce due fasi:

- una prima fase, costituita da due sottoperiodi (dalla costituzione della CEE alla fine degli anni Sessanta, poi la crisi degli anni Settanta), che si può definire di sostanziale "disinteresse" della Comunità verso il settore creditizio;
- una seconda fase, che comprende la ripresa degli anni Ottanta e la "rivoluzione" degli anni Novanta, in cui la politica monetaria è diventata un compito primario della Comunità poi dell'Unione, ed in cui l'interazione tra sistemi bancari ed istituzioni comunitarie ha conosciuto un *feedback* sempre più serrato.

[3] Vedi L. Bini Smaghi, *L'euro*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 86-106.

La prima fase ha inizio dal Trattato di Roma del marzo 1957: le questioni monetarie non vengono affrontate, se non indirettamente negli articoli 103-109, con riferimento ai problemi della bilancia dei pagamenti e alle relative manovre di aggiustamento. Inoltre, vengono enunciati principi ancora piuttosto vaghi in materia di politica economica e monetaria comune, anche se è prevista la costituzione di un comitato monetario con funzione consultiva.

Il sistema di cambi fissi centrato sul dollaro stabilito a Bretton Woods, assicurando la stabilità dei rapporti monetari internazionali, metteva in secondo piano l'urgenza di iniziative europee in questo campo, che avrebbero assunto concreto spessore solo dalla fine degli anni Sessanta. Negli accordi di Bretton Woods si trovavano elementi di coerenza con la filosofia ispiratrice del Trattato per quel che atteneva la non facile dialettica tra dimensione nazionale e dimensione comunitaria. Essi sottolineavano, infatti, l'importanza degli obiettivi economici interni di pieno impiego ed aumento dei redditi, ma respingevano l'idea che per raggiungerli i singoli Paesi potessero usare come strumento principale manovre unilaterali sui tassi di cambio[4]. Il tema era emerso anche nel dibattito della conferenza intergovernativa preparatoria, in cui «alla questione dell'equilibrio monetario era stata attribuita maggiore attenzione di quanta non sarebbe poi risultata nella stesura del Trattato [di Roma]»[5], anche se nel testo il governo della moneta e la disciplina degli attori che ad esso partecipavano erano lasciati alle autorità nazionali dei Paesi membri.

Tra i suoi obiettivi principali la neo-istituita Comunità si propone, inoltre, «l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi nell'area comune (tra gli Stati membri)»; il rispetto delle quattro libertà fondamentali è stabilito come

[4] H. Van Der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain, Academia - Duculot, 1990, pp. 375-379.

[5] B. Curli, *Questioni monetarie e costruzione europea (1955-1962)*, in «Europa Europe», n.s., a. X, n. 1, 2001, p. 96.

principio costitutivo, ma, per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali e dei servizi, ci si limita ancora ad indicarle «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune»[6].

Il Trattato del 1957 nasce in un contesto di *pax bancaria*, inaugurata dopo il superamento della crisi degli anni Trenta e destinata a durare sino ai primi anni Settanta, con un'alta profittabilità delle attività svolte dagli istituti e poca spinta alla concorrenza e alla convergenza, in un ciclo di alti tassi di crescita economica. Tra i gruppi dirigenti dei Paesi membri non emergono esigenze di regolamentazione comunitaria del settore, né dal punto di vista dell'efficienza e della stabilità degli intermediari, né dal punto di vista dell'interesse più generale della società europea. La Commissione, quindi, in questa fase non stabilisce alcuna misura specifica per le banche[7].

Nel decennio successivo alla firma del Trattato, considerati i buoni risultati della liberalizzazione degli scambi e al tempo stesso i progressi minimi dell'integrazione europea negli altri settori, le banche italiane si pongono di fronte al processo soprattutto come operatori a sostegno dell'import-export. Nella prospettiva di apertura e crescita commerciali propiziate dalla Comunità, le banche italiane svolgono con efficacia le funzioni di allocazione verso le imprese dei crescenti flussi di risparmio di un Paese in piena espansione.

La Banca Nazionale del Lavoro, ad esempio, da un lato si attrezza per una più agile assistenza alla clientela e agli operatori economici che lavorano con i Paesi membri: sono esemplari in tal senso i «programmi di sviluppo connessi al funzionamento del Mercato comune europeo» messi a punto già nell'aprile 1958[8].

[6] R. SANTANIELLO, *Il mercato comune europeo*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 17.

[7] H. COSTON, *L'Europe des banquiers*, Paris, 1965, pp. 37; S. BATTILOSSI, Y. CASSIS (eds.), *European banks and the American challenge: competition and cooperation in international banking under Bretton Woods*, Oxford - New York, Oxford University Press, 2002.

[8] Doc. 115 – Direzione Generale, *Lettera – circolare della Banca alle Direzioni di tutte le dipendenze* (24 aprile 1958), in *La BNL dal dopoguerra agli anni Sessanta, 1946-1963*, Atti e documenti della Banca Nazionale del Lavoro, vol. IV, a cura di M.R. OSTUNI, Firenze, Giunti, 2002, pp. 419-422.

Dall'altro si impegna ad estendere il proprio raggio d'azione nei circuiti finanziari internazionali, moltiplicando i progetti di insediamento nelle piazze europee ed extra-europee e ricercando accordi con istituti stranieri, come quello del 1958 con IMI e Banque de Paris et des Pays-Bas[9]. A sua volta la Banca Commerciale Italiana conferma la solida tradizione nella proiezione sull'estero; alcuni istituti a carattere regionale, insediati nelle aree maggiormente coinvolte dalle dinamiche di crescita (ad esempio la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e il Credito Romagnolo) mettono in cantiere aperture europee.

Le banche italiane mostrano così di riconoscere le opportunità offerte dalla progressiva liberalizzazione e dalla crescita impetuosa degli scambi commerciali – tra il 1958 e il 1970 il volume del commercio fra i paesi della Comunità aumenta di sei volte e il volume degli scambi della CEE con il resto del mondo risulta triplicato, mentre il prodotto nazionale lordo della Comunità cresce del 70 % – ma non modificano i loro assetti. Esse mantengono nel complesso una dimensione nazionale, quando non regionale, delle sfere operative e dei mercati di riferimento. Le aperture all'estero sono limitate a qualche filiale e alla costituzione o alla partecipazione a società finanziarie – in piazze come Londra, Lussemburgo, Parigi – impegnate in attività interbancarie, prestiti internazionali e in grandi operazioni in titoli.

Salvo rare eccezioni, nei Paesi membri ci si riferisce ancora a circuiti creditizi e finanziari nazionali, innanzitutto dal punto di vista normativo.

[9] «Sin dal 1957 era stata riattivata [la filiale] di Madrid e avevano preso il via le dipendenze di Parigi, Francoforte, Zurigo, Rio de Janeiro, Montreal, Caracas e Buenos Aires. Inoltre i Servizio estero aveva messo in cantiere vari progetti per l'insediamento della banca nell'Est europeo e in quei Paesi del Marcato Comune in cui essa non era ancora approdata», V. CASTRONOVO, *Storia di una banca. La Banca Nazionale del Lavoro nell'economia italiana 1913-2003*, Torino, Einaudi, 2003, pp. 292-294.

La crisi degli anni Settanta

Negli anni Settanta – a seguito della crisi del dollaro e del disfacimento del sistema monetario di Bretton Woods e poi delle conseguenze degli shock petroliferi – i problemi monetari e finanziari vengono affrontati dalla Comunità con urgenza crescente.

Già alla fine degli anni Sessanta, la preoccupazione per i crescenti differenziali di inflazione tra i Paesi membri – che rischiavano tra l'altro di mettere in difficoltà il sistema dei prezzi agricoli su cui era basata la Politica agricola comune – aveva spinto a pronunciarsi in favore di un «coordinamento monetario della Comunità» (piano Barre). La conferenza dell'Aja del 1969 aveva posto ufficialmente l'obiettivo di un'unione economica e monetaria, poi tratteggiata nel piano Werner del 1970, che prevedeva tre fasi: l'introduzione di dispositivi di contenimento delle fluttuazioni delle monete europee; l'assunzione di decisioni a livello comunitario in materia di tassi di cambio, tassi di interesse e riserve valutarie; il coordinamento ravvicinato delle politiche economiche e di bilancio.

Il caos monetario internazionale del 1971-'72 porta, nell'aprile 1972, al tentativo di attuare la prima fase del piano, con la nascita del Serpente monetario europeo, con cui si crea uno strumento per contenere le fluttuazione dei cambi. Tuttavia, in meno di due anni, destabilizzato dagli effetti degli shock petroliferi, dalle debolezze del dollaro e dalle divergenze tra le politiche economiche dei Paesi membri, il Serpente si rivela incapace di contribuire alla stabilità valutaria dell'Europa: alcune monete (tra cui la lira e il franco francese) ne entrano ed escono più volte; l'accordo dopo qualche tempo si riduce alla cosiddetta "zona marco", comprendente monete virtuose, come quelle della Repubblica Federale Tedesca, dei Paesi Bassi, della Danimarca[10].

Sono anni particolarmente duri per le economie e le società europee, in particolare in Paesi come la Francia e l'Italia[11]. Di

[10] F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 149-160.

[11] A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla*

fronte all'ampiezza di tali crisi i dispositivi comunitari non sempre si rivelano efficaci, tanto che da più parti si dubita della validità stessa della Comunità, mentre il mercato comune rischia di frammentarsi sotto la pressione di misure protezionistiche.

Al contrario, proprio le iniziative prese nel campo monetario (nel 1979 si giunge all'istituzione del Sistema monetario europeo[12]) ed economico (avvio del Fondo europeo di sviluppo regionale come importante strumento di intervento anti-ciclico e di riequilibrio) rappresentano, a mio avviso, segnali positivi, malgrado tutti i limiti e gli insuccessi. E si aggiungono agli *acquis* politici – l'allargamento a Nove nel 1973 con l'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca; la firma della Convenzione di Lomé nel febbraio 1975; l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo nel giugno 1979 – nel testimoniare la capacità propositiva e il senso di responsabilità della Comunità in quel periodo.

La normativa comunitaria in materia di banche conosce in quegli anni un'evoluzione modesta pur se non priva di significato: nel 1971-72 nelle piazze europee si avvia un intenso dibattito per una "legge bancaria", ma le resistenze dei sistemi creditizi nazionali in quella fase di disorientamento ed un eccesso di tecnicismo portano ad un nulla di fatto.

I tempi non sono maturi: anche la direttiva 183 del 1973 continua sostanzialmente a delegare alle autorità nazionali la rego-

moneta europea, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, tratta con particolare attenzione i problemi economici e sociali dell'Italia nel contesto dell'integrazione monetaria europea.

[12] Dell'amplissima bibliografia sul Sistema monetario europeo vedi: F. Merusi et al., *L'integrazione monetaria dell'Europa: aspetti economici e politico-istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1987; M. Fratianni, J. Von Hagen, *The European Monetary System and Euroepan Monetary Union*, Oxford - San Francisco, Westview Press, 1992; F. Giavazzi, S. Micossi, M. Miller (a cura di), *Il sistema monetario europeo*, Milano, Cariplo, 1992; T. Padoa Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo SME al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992; M. Arcelli, G. Di Giorgio, *Politica monetaria e accordi di cambio. Lo SME nell'esperienza storica e nelle prospettive future*, Roma, Ufficio Italiano Cambi, 1995; H. Ungerer, *A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU*, London-Westport, Quorum Books, 1997.

lamentazione del settore. Richiamandosi ad un generale principio di liberalizzazione e proponendo il principio di non discriminazione, essa contiene disposizioni in merito alla libertà di insediamento e alla prestazione dei servizi bancari. Tuttavia, impedimenti a livello dei singoli Stati limitano notevolmente le tipologie delle operazioni effettivamente liberalizzate, che in particolare non includono transazioni *cross border*[13].

Il dibattito sull'integrazione bancaria è comunque fertile: sulla base dei modesti passi compiuti sino ad allora in pochi anni emerge la consapevolezza della necessità di azioni comunitarie assai più incisive. Significativa è la direttiva 780 del 1977, la prima di vero coordinamento, poiché pone le basi per una normativa uniforme in merito all'accesso e all'esercizio dell'attività bancaria nei Paesi membri. Si tratta di una direttiva "quadro" che esprime per la prima volta una concezione di disciplina del settore a livello europeo, con l'intento di rassicurare i mercati dopo le crisi finanziarie del 1973-1975[14]. Ma si è ancora ben lontani da un mercato comune dei servizi bancari e finanziari.

Cosa fanno le banche italiane in quella fase di travaglio monetario oltre che di inflazione e gravissima recessione? Esse si trovano strette da politiche nazionali contraddittorie: mentre a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta le aziende di credito avevano svolto un ruolo primario nel finanziamento delle imprese (anche tramite le emissioni di obbligazioni ed il ricorso alla cosiddetta "doppia intermediazione"), nel corso del decennio esse vengono coinvolte in misura crescente nel sostegno delle politiche di indebitamento pubblico. In quel periodo viene introdotto un tetto ai prestiti bancari alle imprese, il cosiddetto "massimale" sul credito[15]. Ben

[13] C. J. Moreiro Gonzalez, *Banking in Europe after 1992*, Dartmouth, Publishing Company Ltd., 1993, pp. 39 sgg.

[14] M. Porzio, *Libera circolazione dei capitali e disciplina comunitaria delle banche*, Milano, Cariplo, 1987.

[15] "È la fase dei controlli diretti nei volumi di credito e nell'allocazione del risparmio", in S. La Francesca, *Storia del sistema bancario italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 223-230. Vedi anche F. Cotule, S. Rossi, *Il controllo amministrativo dei flussi finanziari in Italia*, in F. Cotula (a cura di), *La politica monetaria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1989, vol. II, pp. 351-377.

poco spazio resta alle banche per aperture verso l'estero, ingabbiate come sono da una normativa nazionale datata e da nuove misure di controllo dei movimenti di capitali, sottoposti dal 1977 a misure penali contro le esportazioni (legge 159).

Si parla di "protezionismo finanziario": l'Europa appare lontanissima.

Il rilancio degli anni Ottanta: verso l'Unione economica e monetaria

Il vero salto di qualità nella regolamentazione dei mercati creditizi da parte della Comunità avviene negli anni Ottanta, così come per altri settori di intervento: con la direttiva 350 del 1983 si stabiliscono criteri di vigilanza che recepiscono il principio dell'*home country control*. La direttiva risponde ad una profonda revisione del modello di integrazione, inaugurata nel 1979 dalla nota "sentenza del Cassis de Dijon"[16], che aveva consentito l'uscita da una *impasse* della costruzione europea, passata in pochi anni a quella che Padoa-Schioppa ha definito una concezione "pluralistica".

L'affermazione del principio del *mutuo riconoscimento* viene poi ribadita e approfondita nelle due successive direttive (la 86/635 e la 89/646 su vigilanza e trasparenza). La nuova normativa accompagna l'evoluzione dei sistemi bancari europei oggetto, in quegli anni, di importanti mutamenti dovuti anche alle direttive comunitarie, tese a rendere effettivo il principio della libera circolazione dei servizi finanziari nella Comunità, indispensabile per il completamento del mercato interno indicato dall'Atto Unico del 1986.

In una fase di ripresa del ciclo economico e di rilancio della costruzione europea sotto la presidenza Delors, nel noto Rapporto Cecchini su "Il costo della non Europa" (1986) grande attenzione è dedicata alle differenze di prezzo e di qualità tra i servizi

[16] «La sentenza ribadiva che ogni prodotto di un Paese della Comunità aveva libero accesso e commercializzazione negli altri stati membri perché prodotto secondo le norme vigenti del Paese d'origine (...) L'importanza della sentenza è il prefigurare l'armonizzazione e non l'omologazione come regola standard, per questo rappresentava una vera rivoluzione», G. LASCHI, *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci, 2001, p. 52.

bancari e finanziari erogati nei vari Paesi[17]. A riprova del ruolo crescente riconosciuto all'integrazione finanziaria come fattore decisivo della costruzione europea. Tale riconoscimento è esplicito nel rapporto Delors, pubblicato nel 1989, che tratteggia le tappe della futura Unione economica e monetaria[18], ponendo come seconda condizione la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali e la piena integrazione dei mercati bancari e finanziari.

Gli anni Novanta, ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, propiziano un effettivo mercato unico dei servizi finanziari, con le misure per l'autorizzazione unica et al. Gli sviluppi sono evidenti: nel triennio 1992-1995 il numero delle filiali che le banche con sede in un Paese comunitario hanno stabilito in altri Stati membri è passato da 308 a 487, con un aumento di quasi il 60%. Tuttavia, malgrado i progressi, è innegabile che il settore bancario sia stato più lento delle imprese industriali ad adeguarsi all'integrazione dei mercati.

Si tratta di una decisa evoluzione che influenza il dibattito avviato in quegli anni in Italia sui temi delle liberalizzazioni, delle privatizzazione e della concorrenza.

In campo monetario e finanziario vi erano stati alcuni passi fondamentali come il cosiddetto "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia del 1980 e la progressiva riapertura dei movimenti di capitali, culminata nel decreto Sarcinelli del 1987. In campo bancario, invece, gli orientamenti delle autorità monetarie, in particolare della Banca d'Italia, risentono ancora di un'impostazione dirigista, che privilegia la stabilità alla concorrenza[19].

Per le banche italiane, sottodimensionate, frammentate, strette in un rapporto squilibrato tra pubblico e privato, le novità

[17] R. DIXON, *Banking in Europe. The Single Market*, London - New York, Routledge, 1991, pp. 99 sgg.

[18] Sui lavori del comitato che ha prodotto il rapporto Delors vedi, tra l'altro, T. PADOA SCHIOPPA, *L'Unione economica e monetaria*, in «Affari Esteri», n. 86, aprile 1990, pp. 291-303.

[19] F. CESARINI, *L'evoluzione del sistema bancario italiano di fronte alle scadenze comunitarie*, in S. BERETTA (a cura di), *L'Europa dei capitali e delle banche a trent'anni dai Trattati di Roma*, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia, Milano, Giuffré, 1988, pp. 89-109.

introdotte dalla Comunità risultano rivoluzionarie, anche perché esse sono in quegli anni ancora vincolate dalla legge bancaria del 1936, basata su rigidi criteri di specializzazione funzionale e segmentazione territoriale ed operativa degli intermediari.

La "rivoluzione" degli anni Novanta

Ma è proprio l'Europa che innesca in Italia una dinamica di cambiamento forte.

Nel 1990 la legge Amato avvia la trasformazione delle casse di risparmio e degli istituti di diritto pubblico in società per azioni, rendendone possibile la progressiva privatizzazione. Nel 1992 la Banca d'Italia abolisce le norme che sino ad allora vietavano la costituzione di nuove banche e liberalizza l'apertura degli sportelli bancari, prima sottoposti ad un rigido contingentamento.

Nel 1993 il passo decisivo è rappresentato dal nuovo Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 385/93), che recepisce le direttive comunitarie e introduce un nuovo modello "europeo" di banca, in particolare eliminando la separazione tra credito a breve e a medio-lungo termine e consentendo la creazione di banche universali.

Inizia un profondo processo di ristrutturazione, caratterizzato dalle privatizzazioni delle grandi banche dell'IRI, la Banca Commerciale Italiana, il Credito Italiano e il Banco di Roma, e da un'ondata di fusioni che portano a costituire gruppi bancari di dimensioni crescenti, nell'ottica della concentrazione e della ricerca dell'efficienza, primi tra i quali Banca Intesa, Unicredito e Sanpaolo Imi.

Le novità dell'ordinamento e dei modelli operativi vanno di pari passo con un profondo mutamento dei rapporti tra banche e politica: banche sempre più private e sempre meno legate ad un territorio circoscritto diventano meno subalterne e cominciano ad esprimere una cultura manageriale più avanzata. Redditività ed efficienza diventano obiettivi primari del management bancario, si modifica la gestione dell'impresa-banca, in primo luogo quella del personale, e nascono i primi progetti di espansione europea.

Organismi di studio e comunità scientifica concordano sull'affermazione: «structural change in Italy has been particularly rapid in recent years»[20].

Le banche italiane iniziano a condividere i cambiamenti favoriti dall'integrazione comunitaria e a confrontarsi con le consorelle europee. Gli anni Novanta, infatti, ancor prima dell'attuazione del Trattato di Maastricht, sono decisivi per la costituzione di un mercato unico dei servizi finanziari (ad esempio con le misure per l'autorizzazione unica). I sistemi bancari nazionali, sino ad allora relativamente protetti dalla concorrenza da barriere formali e informali, sono stati più lenti dei rispettivi settori industriali ad adeguarsi all'integrazione dei mercati, ma ciononostante le trasformazioni sono evidenti. Nel triennio 1992-1995 il numero delle filiali che le banche con sede in un Paese comunitario hanno stabilito in altri Stati membri è passato da 308 a 487, con un aumento di quasi il 60%[21].

Alla fine degli anni Novanta i maggiori gruppi bancari italiani, che proprio dall'Europa avevano ricevuto una decisiva spinta alla trasformazione, mostrano una sensibilità strategica su una delle questioni cruciali del processo di integrazione, quella dell'allargamento a Est.

L'intuizione di un forte potenziale di sviluppo dei mercati bancari e finanziari orientali è perseguita attraverso una lunga serie di acquisizioni di banche locali, dalla Polonia alla Turchia, che porta i gruppi italiani a costituire posizioni di rilievo in tutti i Paesi dell'area. «Italian banks believe more strongly than their European counterparts that domestic financial entities will become involved in Central and Eastern Europe. They expect this region to provide a significant source of income from the sale of banking expertise and, to a lesser extent, information technology services»[22].

[20] D.K.R. KLEIN, *The banking system of the EU member States*, London, Woodhead Publishing Ltd. in association with The Chartered Institute of Bankers, 1995, p. 121 e sgg.

[21] J-P. DANTHINE, F. GIAVAZZI, X. VIVES, E-L. VON THADDEN, *The future of European banking. Monitoring European integration*, London, CEPR, 1999, n. 9, pp. 33-50.

[22] ARTHUR ANDERSEN (eds.), *European banking and capital markets. A strategic forecast*, London, The Economist Intelligence Unit Ltd., 1993, p. 136.

Nel 2005, con l'incorporazione di HVB, la seconda banca tedesca, da parte di Unicredito, viene realizzata la prima importante fusione transnazionale: nasce il gruppo europeo con la più ampia diffusione territoriale e con una posizione di preminenza nella "New Europe". Al di là della pur rilevante redditività di tali investimenti, un fattore di grande interesse è rappresentato dal rapido trasferimento di cultura aziendale, oltreché di processi produttivi e distributivi, che contribuiscono a creare un tessuto comune all'interno dell'Unione.

TERZA SESSIONE

Il Trattato costituzionale europeo

GIAN PIERO ORSELLO
Università "La Sapienza" di Roma

Le prospettive dell'Unione europea dopo i referendum francese e olandese sulla Costituzione europea

L'impostazione sostanzialmente ottimistica data da parte nostra al tema relativo alle prospettive concernenti le procedure di ratifica della Costituzione europea aveva un limite preciso nell'indicazione che l'esito negativo del referendum francese del 29 maggio scorso avrebbe avuto una ripercussione di portata catastrofica sull'effettiva tenuta dell'Unione Europea. Di fronte a tale rischio avevamo considerato l'irresponsabilità assoluta del Presidente della Repubblica francese, che non aveva tenuto in alcun conto del risultato del precedente referendum del 1993 sul Trattato di Maastricht, che aveva realizzato appena poco più del 50% dei voti positivi. È inutile ora soffermarsi sulle ragioni di carattere politico che avevano consigliato in Francia il ricorso, costituzionalmente non previsto e non necessario, alla consultazione referendaria su un trattato di carattere costituzionale, che aveva assunto l'enfasi di una Costituzione europea, il cui testo di 448 articoli certamente non consigliava, considerato anche il risultato precedente, di farlo giudicare da decine di milioni di cittadini, sottoposti alle più diverse pressioni di settori di interessi aprioristicamente portati ad operare per un risultato negativo ed alle evidenti tensioni sociali, e soprattutto intenzionati in maggioranza a cogliere l'occasione del voto per respingere la politica del governo in carica e per impedire al Presidente della Repubblica francese di cogliere un successo utile in vista della scadenza del suo

mandato presidenziale. Non si è calcolato né la presenza di un'estrema destra iper-nazionalistica, che trova facili consensi nel rifiuto della sovranazionalità, né quella di una forte e variegata sinistra, politica e sindacale, che aveva più volte manifestato la propria ostilità, o comunque la propria perplessità, di fronte ad un testo giudicato troppo compromesso da indicazioni liberiste ed insufficientemente dotato di soluzioni di natura sociale, anche se non si è tenuto alcun conto del profondo valore della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea, finalmente costituzionalizzata come seconda parte del testo del Trattato, e nemmeno del successo che le posizioni francesi nella Convenzione e nella successiva Conferenza intergovernativa avevano ottenuto nell'evitare l'esplicito riferimento alle radici giudaico-cristiane, il cui inserimento nel testo costituzionale avrebbe privato l'Europa di un'effettiva espansione verso una comunità multietnica, multirazziale e multireligiosa; ma forse, anzi, tale impostazione è stata considerata negativamente come un'implicita affermazione delle temute prospettive di allargamento verso l'islamica Turchia.

L'effetto negativo del referendum francese, anche per le dimensioni del voto sfavorevole alla ratifica del Trattato, ha avuto ovviamente due ripercussioni altrettanto negative, l'esito del successivo referendum in Olanda e il rinvio *sine die* del referendum in Gran Bretagna, ma la maggiore gravità degli effetti del referendum francese si è avuta nella subitanea influenza pessimistica sull'opinione pubblica europea, su vasti settori politici e sugli orientamenti di molti mezzi informativi, cosicché si è dimostrato che gli euroentusiasti erano assai più tiepidi del previsto e che gli euroscettici potevano divenire rapidamente degli effettivi avversari.

Non intendiamo certamente sottovalutare la crisi in atto, crisi di carattere istituzionale e crisi di natura politica: la prima è evidenziata dal rinvio di molti referendum annunciati in vari Paesi "vecchi" (Danimarca, Portogallo e Irlanda) e "nuovi" (Polonia e Repubblica Ceca), mentre, per il momento, soltanto il Lussemburgo ha mantenuto la data prevista del 10 luglio con un risultato positivo del 56,52% anche se i sondaggi prevedevano un esito incerto, che se fosse stato negativo sarebbe stato un vero scandalo in un Paese che la costruzione comunitaria e i suoi effetti econo-

mico-finanziari hanno trasformato in una delle società più ricche d'Europa. Comunque, dopo i referendum negativi di Francia e Olanda hanno approvato la Costituzione i Parlamenti di Cipro e di Malta; inoltre il Belgio l'ha sostanzialmente approvata, manca soltanto il voto dell'Assemblea parlamentare delle Fiandre. La seconda ragione di crisi è caratterizzata, in particolare, dalla mancata approvazione del bilancio comunitario e dalla condotta sostanzialmente assai debole della Commissione europea, a causa delle scelte di basso profilo compiute al momento della nomina del successore di Prodi, come ai tempi dell'elezione della presidenza Santer, per iniziativa dell'Inghilterra e dei suoi sostenitori, tra cui purtroppo l'attuale governo italiano, caratterizzato dalle posizioni equivoche di una maggioranza condizionata da un partito razzista, antistorico, antiitaliano ed antieuropeo, che combatte insieme, nel suo velleitarismo irrazionale e populista, le scelte giuste che si devono a Ciampi e a Prodi, agendo provocatoriamente contro l'euro e contro l'Europa, mortificando agli occhi degli europei la grande tradizione federalista dell'Italia democratica, dei suoi pionieri e dei suoi padri fondatori, ugualmente impegnati per la libertà, la pace, la sovranazionalità e il federalismo.

Il Consiglio federale del Movimento Europeo del 10-11 giugno scorso ha auspicato che le ratifiche della Costituzione europea debbano proseguire senza interruzione, ritenendo che ogni Paese ed ogni popolo abbiano il diritto e il dovere di esprimere il loro giudizio sulla Costituzione europea, ma che nessuno Stato può impedire con le proprie decisioni la libera determinazione da parte degli altri Stati, ma il Consiglio europeo di Bruxelles di metà giugno, sotto presidenza lussemburghese, ha deciso che la conclusione del processo di ratifica della Costituzione europea debba essere prolungato di un anno dal 2006, come previsto, al 2007. È interessante valutare appieno la portata della Dichiarazione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno scorso:

> Il Trattato costituzionale è il frutto di un processo collettivo, destinato a fornire la risposta adeguata per un funzionamento più democratico, più trasparente e più efficace di un'Unione europea allargata. (...)

> La nostra ambizione europea, così proficua per più di cinquant'anni e che ha consentito all'Europa di riunirsi intorno ad una stessa visione, rimane più che mai pertinente. È questa ambizione che consente di assicurare il benessere dei cittadini, la difesa dei nostri valori e dei nostri interessi nonché di assumerci le nostre responsabilità quale attore internazionale di primo piano. Per meglio combattere la disoccupazione e l'esclusione sociale, per favorire una crescita economica sostenibile, per rispondere alle sfide della globalizzazione, per tutelare la sicurezza interna ed esterna, per proteggere l'ambiente abbiamo bisogno dell'Europa, di un'Europa più unita e più solidale. (...)
> A tutt'oggi dieci Stati membri hanno concluso con successo le procedure di ratifica e hanno così espresso la loro adesione al trattato costituzionale. Abbiamo preso atto dei risultati dei referendum in Francia e in Olanda. Riteniamo che tali risultati non rimettano in discussione l'interesse dei cittadini per la costruzione europea. I cittadini hanno tuttavia espresso preoccupazioni e inquietudini di cui occorre tener conto. È dunque necessario intraprendere una riflessione comune a tale riguardo. (...)
> Tale periodo di riflessione servirà a consentire in ciascuno dei nostri Paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i Parlamenti nazionali e i partiti politici. Tale dibattito deve essere intensificato e allargato. Le istituzioni europee dovranno parimenti apportarvi il loro contributo; in tale ambito un ruolo particolare spetta alla Commissione. (...)
> Non si deve rimettere in questione la validità della prosecuzione dei processi di ratifica. Abbiamo convenuto che il calendario della ratifica in vari Stati membri sarà adeguato, se necessario, alla luce di tali sviluppi e in base alle circostanze in detti Stati membri. (...)
> Ci diamo appuntamento nel primo semestre del 2006 – durante il semestre di presidenza austriaca, (superato quello della presidenza britannica, dunque) – per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo.

A proposito della situazione delle ratifiche della Costituzione europea, va precisato che attualmente i Paesi che hanno ratificato sono tredici: Lituania, Slovenia, Ungheria, Spagna (referendum), Italia, Grecia, Austria, Repubblica Slovacca, Germania, Lettonia, Cipro, Malta , Lussemburgo (referendum). Il Belgio è prossimo alla ratifica; i Paesi che hanno risposto negativamente sono due (Francia e Olanda). Mancano quindi nove Paesi per completare il processo di ratifica, di cui tre (Estonia, Finlandia e Svezia) con procedura parlamentare, e sei con referendum (Repubblica Ceca, Danimarca, Irlanda, Polonia, Portogallo e Gran Bretagna).

Secondo il rapporto sullo Stato dell'Unione europea, redatto dall'Istituto di analisi economica (ISAE), come è noto, presieduto dall'amico prof. Alberto Majocchi, e distribuito proprio ieri, si citano i dati dell'Eurobarometro, in base ai quali nei recenti referendum negativi ha pesato molto la scarsa informazione e l'insufficiente conoscenza dell'argomento, ma si evidenziano anche le tensioni sociali (i timori sull'occupazione, sul *welfare*, sulle prospettive economiche e politiche, a cominciare dalla paura di rinunciare alla sovranità nazionale ed all'identità culturale e religiosa, insieme con un giudizio negativo sulla gestione delle istituzioni comunitarie (solo il 31% da un giudizio positivo), anche se il parere prevalente resta a favore dell'Europa unita ed anche della sua Costituzione se opportunamente emendata. È bene avere la consapevolezza che il testo elaborato dalla Convenzione europea (con metodo mai così largamente inclusivo e democratico) e accettato con modifiche dai Paesi dell'Unione europea, difficilmente sopravviverà nella forma attuale. Probabilmente solo nel medio-lungo periodo si potrà recuperare la possibilità di sottoporre un testo costituzionale per l'Europa alla valutazione dei parlamenti e delle opinioni pubbliche europee.

La difficoltà della situazione è accentuata dalla grave crisi del tradizionale motore comunitario rappresentato per vari decenni dal solidale e sostanziale impegno franco-tedesco, la Francia a causa delle ragioni politiche alla base del risultato del referendum – non ultima la crisi del Partito socialista, che pure a maggioranza aveva al suo interno disapprovato le scelte negative di Fabius – e la Germania per i continui insuccessi del governo rosso-verde e il conseguente annuncio da parte del Cancelliere Schroeder di elezioni anticipate nel settembre prossimo. In una tale situazione l'Italia fra i Paesi fondatori, avrebbe potuto svolgere un importante ruolo ed assumere un'iniziativa politica costruttiva se avesse un governo diverso da quello che purtroppo ha e che da tempo attraversa una crisi endemica che gli toglie qualsiasi credibilità e qualsiasi capacità di intervento. Il guaio maggiore è che nel momento più difficile per le condizioni dell'Unione Europea, la presidenza del Consiglio dell'Unione è passata alla Gran Bretagna e al Primo ministro Blair, che intende sicuramente approfittare della situazione che gli si è presentata favorevolmente per assume-

re iniziative di carattere politico, economico e sociale che ovviamente risentono del rapporto prioritario con gli Stati Uniti d'America e che, dai tempi dei governi della signora Thatcher, hanno sempre privilegiato sull'Unione politica europea la scelta riduttiva di un'aera di libero scambio.

All'Inghilterra esprimiamo la nostra solidarietà e al popolo inglese la nostra amicizia nel momento del grave attacco subito, ma riteniamo che il Primo ministro britannico Tony Blair abbia buon giuoco ora per far valere la politica della Gran Bretagna dopo le difficoltà manifestate da Francia e Germania – che non si può prevedere se e quando potranno riprendere la loro iniziativa nella politica di integrazione – propone addirittura un Consiglio europeo informale straordinario in autunno per valutare la nuova situazione ed adottare decisioni significative per una "nuova" politica europea, invitando nello stesso tempo il presidente della Commissione europea (che, come è noto, gli inglesi avevano attivamente sostenuto nell'elezione) a predisporre un progetto relativo al modello sociale europeo che, a giudizio del governo inglese, dovrebbe essere integrato e modificato tenendo conto delle linee caratterizzanti il sistema britannico.

Per quanto riguarda l'Italia, vanno sostenute le ragioni espresse dal Presidente Napolitano sul «Riformista» del 30 giugno e le proposte formulate in precedenza da Giuliano Amato su «La Repubblica» del 26 giugno, e soprattutto le prospettive indicate, con la sua grande autorità, nel discorso pronunciato innanzi al Parlamento europeo il 5 luglio scorso, dal Presidente Ciampi, quando ha ricevuto l'unanime approvazione da parte dell'intero Parlamento, salvo l'incredibile ed incivile protesta della Lega di Bossi.

A proposito del Presidente Ciampi mi preme sottolineare l'importanza del contenuto dell'appello che egli ha inteso rivolgere insieme con i Presidenti della Repubblica del Portogallo, dell'Austria, della Finlandia, della Germania, della Polonia e della Lettonia, pubblicato nel numero odierno de «La Repubblica» a dimostrazione, ancora una volta del suo impegno per «ridare fiducia all'Europa e per sostenere l'approvazione della Costituzione europea».

È vero che l'Unione europea – secondo quanto sostiene Blair – ha necessità di un'efficace *leadership* politica, mentre deve esse-

re preservato l'allargamento e affrontato meglio il contatto con l'opinione pubblica, ma l'Unione europea non può essere considerata "all'inglese", come pure Blair ha affermato davanti al Parlamento europeo, nel suo discorso, come presidente di turno del Consiglio dell'Unione – giustamente considerato da Eugenio Scalfari come un'abile dimostrazione di capacità comunicativa –, quando ha dichiarato di essere un "appassionato europeista", ma ha esplicitato di essere favorevole ad una cooperazione europea di natura intergovernativa, non pronunciando mai la parola "integrazione" e dimenticandosi così di quanto aveva dichiarato a Varsavia – come Amato gli contesta – prima dei lavori della Convenzione, quando aveva esplicitamente affermato di volere il rafforzamento dell'integrazione e delle sue istituzioni più rappresentative (Commissione e Parlamento). Peraltro il rafforzamento della *leadership* politica non si può realizzare se non attraverso un effettivo rafforzamento istituzionale, del quale la Costituzione è elemento fondamentale e indispensabile, mentre la ripresa politica dell'Unione non può non basarsi anche sul superamento reale delle vere difficoltà incontrate nel Consiglio europeo del giugno scorso sull'approvazione del bilancio comunitario e sulla ripresa coerente ed efficace delle scelte caratterizzanti la strategia di Lisbona.

Per ciò che riguarda in particolare la situazione italiana, appaiono inaccettabili, a mio avviso, le tesi di quanti, come Angelo Panebianco ed Ernesto Galli Della Loggia, sostengono che siamo «obbligati a cambiare» la nostra impostazione sui temi europei e a «riconvertire il nostro europeismo», in modo da non fare più coincidere l'interesse italiano con quello europeo, secondo la linea sostanzialmente euroscettica, del resto, da tempo portata avanti dall'attuale governo, assai lontano dalla lungimirante tradizione dei padri fondatori: ora la crisi istituzionale e le divergenze sul bilancio fanno sembrare apparentemente vincenti le tesi di coloro che, in effetti, sono ormai i nostri avversari dichiarati, con i quali il nostro dissenso è sempre stato evidente e totale, come lo è, per fortuna dell'Italia e, quindi, anche nostra, quello del Presidente Ciampi, che mantiene fede alla tradizione federalista e sovranazionale del nostro Paese e alla sua prospettiva europea.

Anche un politologo serio come Biagio di Giovanni ha fatto una generosa apertura di credito nei confronti della impostazione

politica di Blair, ma giustamente Prodi evidenzia le contraddizioni delle sue posizioni e della sua «idea anglosassone dell'Europa», in cui le istituzioni hanno sempre avuto un ruolo fondamentalmente marginale. Barbara Spinelli, con la consueta lucidità su «La Stampa» di domenica 19 giugno, ha criticato aspramente «i gioiosi disfattisti» che ora inneggiano «alle utopie giustamente punite, ai dogmi europeisti finalmente smantellati, ai tabù infranti», ai sacri interessi degli Stati-nazione, alle singole sovranità statuali finalmente liberate dai vincoli dei superstatuali burocrati comunitari, sostenendo che l'Europa, pur essendo di fronte ad un difficile bivio, deve continuare nella via intrapresa, evitando di dare all'Inghilterra la *leadership* del rilancio europeo, che, tra l'altro, agli inglesi non interessa, e che non è in grado di realizzare soprattutto per non dispiacere all'America. L'Unione deve poter reagire alla crisi che si è determinata eventualmente tornando al disegno di Mitterand con un ristretto nucleo federale ed una più ampia confederazione costituita da una cerchia periferica di Stati più interessati al mercato che all'integrazione politica.

È evidente che dobbiamo renderci conto che fra le ragioni delle risposte dei referendum francese e olandese vi sono anche elementi che riguardano in modo contraddittorio o il rifiuto di un superStato federale o l'esigenza di una prospettiva maggiormente caratterizzata dal federalismo.

Ciò naturalmente non vale per le posizioni britanniche che sono sicuramente tutte ispirate ad evitare qualunque forma di federalismo.

Di fronte all'attuale debolezza della Commissione europea dobbiamo ribadire il consenso sempre da noi manifestato nei confronti di Romano Prodi, sia in quanto Presidente della Commissione europea, per la sua attività a Bruxelles in ordine ai temi istituzionali e a proposito dell'allargamento dell'Unione, sia in quanto Presidente del governo italiano che, insieme con l'allora ministro Ciampi, decise il tempestivo ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria e l'adozione dell'euro, come moneta unica, che ha consentito di salvare la nostra economia dai pericoli che hanno investito altre realtà nazionali, come dimostrato esplicitamente dal risultato disastroso che si è attuato in Argen-

tina, la cui moneta locale era ancorata al dollaro. Certamente non basta il patto di stabilità e di crescita, occorre puntare sull'innovazione e l'euro deve essere sostenuto da un'adeguata politica economica e finanziaria.

Secondo Antony Giddens la prospettiva europea «è un esperimento storico e quindi non vi sono effettive garanzie di successo»: egli nota la contraddizione tra un'integrazione solidale, come quella posta in essere dal progetto di Costituzione, e l'idea blaeriana di un'Europa flessibile, aperta, attenta a guardare verso l'esterno (in particolare alle relazioni euro-atlantiche). Secondo Giddens, l'Unione europea attraversa una crisi d'identità, accentuata dalla sfida della globalizzazione e delle sue conseguenze sul modello sociale, a proposito del quale soprattutto si evidenzia con preoccupazione la linea indicata da Blair, che indica per l'Unione una radicale riforma, di cui l'unico elemento effettivamente credibile è il recupero e lo sviluppo della strategia di Lisbona, per garantire insieme riforme e prospettive di una rinnovata espansione. Non vi è dubbio che la politica agricola comunitaria rappresenta da tempo un peso insopportabile per il bilancio europeo, ma alla stessa logica si ascrive la pretesa tuttora esistente, della proposta a suo tempo avanzata dalla signora Thatcher del cosiddetto "giusto ritorno" che privilegia la Gran Bretagna a scapito degli altri Stati.

Accanto alla manifesta soddisfazione delle varie destre nazionali operanti nei Paesi europei, ciò che non può essere sottovalutato è la responsabilità di quella estrema sinistra, certamente più forte in Francia che in Italia, che ha finito per favorire le posizioni anti-europee della destra in nome di una pretesa mancanza di socialità nella Costituzione europea, dimenticando il profondo impegno a sostegno dei diritti umani contenuti nella Carta di Nizza, ora costituzionalizzate, come si è detto, quale seconda parte della Costituzione europea. Di fronte a tali posizioni clamorosamente emerse in Francia, anche a seguito della crisi in atto nel Partito socialista francese, non sono stati purtroppo in grado di schierarsi con determinazione né il Partito socialista europeo né soprattutto l'Internazionale socialista, sempre più ridotta ad un ruolo marginale di fronte alle tesi egemoniche del capitalismo e della società di mercato, portate avanti con determinazione dagli

Stati Uniti e basate sulla globale lotta al terrorismo e sulla guerra preventiva, come la triste esperienza irakena ha dimostrato.

Riprendere la strategia di Lisbona ed anche pensare nelle circostanze attuali al rilancio del Piano Delors possono rappresentare due momenti essenziali di una ripresa dell'iniziativa politica dell'Unione che accompagni il contemporaneo suo processo costituzionale. L'importante è non lasciarsi trasportare dai facili entusiasmi degli avversari dichiarati, che ora pensano di essere innovatori necessari di fronte alla pretesa nostra posizione di «retorici sostenitori, sostanzialmente conservatori di un ordine ormai caduto sotto la spinta degli elettori francesi ed olandesi», che con il loro giudizio negativo hanno aperto la strada alle iniziative prospettate sulla base delle indicazioni britanniche, che hanno subito trovato il consenso degli Stati Uniti d'America, il cui governo dichiara di volere un'Europa forte soltanto quando essa si presenta in una situazione di estrema debolezza, mentre gli ambienti conservatori americani, non lontani dall'attuale Presidente, avevano considerato come una giornata estremamente negativa per i loro interessi quella nella quale era stata approvata dalla Conferenza intergovernativa la Costituzione europea.

Il progetto di allargamento dell'Unione deve continuare: Bulgaria e Romania sono già da considerare ormai nuovi aderenti all'Unione in quanto il 25 aprile scorso è stato firmato il relativo Trattato di adesione di quei due Paesi, che ora deve essere ratificato, mentre sarebbe un grave errore procedere oltre negli allargamenti – pur non dimenticando l'importanza di una futura partecipazione all'Unione dei Paesi della penisola balcanica –, anche nei confronti della Turchia, senza il necessario rafforzamento istituzionale che la Costituzione europea consente e rappresenta e il cui congelamento fino al 2007 non deve essere considerata la premessa né di un procurato aborto – come sostiene l'attuale governo olandese – né tantomeno di un coma irreversibile, come dichiarato dal ministro degli Esteri britannico, Jack Straw, ma soltanto come una pausa di riflessione, per riprendere poi il discorso senza cedimenti e tradimenti, senza rinunce ed abbandoni che sarebbero estremamente pericolosi per l'avvenire della stessa Unione europea e nemmeno senza una complessiva rinegoziazio-

ne del testo costituzionale. Un elemento positivo riguardo alla costruzione comunitaria è dato dall'adesione di paesi non membri dell'Unione alla Convenzione di Schengen come è avvenuto per Norvegia e Islanda, e recentemente a seguito di un significativo referendum da parte della Svizzera.

Al riguardo, si deve riflettere su un punto sul quale già avevamo espresso la nostra valutazione e cioè che il valore formalmente costituzionale della Costituzione europea è rappresentato, come si è detto, dalla prima, dalla seconda e dalla quarta parte di esso, mentre la terza parte riguarda le politiche comunitarie, che consistono certamente nel carattere proprio di un Trattato, come quelli che l'hanno preceduto, e che non possono essere istituzionalmente ingessate, ma devono sempre essere sottoposte alla normale dialettica politica, ed è proprio la terza parte che ha ricevuto critiche di merito assai rilevanti delle quali in grande misura occorre tener conto. Si sostiene da molti rappresentanti politici e commentatori giornalistici che la Costituzione europea non deve essere rinegoziata e ciò è sicuramente vero, ma estrapolare dal testo costituzionale la terza parte di esso potrebbe essere un compito proprio del Consiglio europeo, che successivamente potrebbe decidere in una prospettiva conclusiva l'indizione di un referendum generale di approvazione popolare del testo della Costituzione europea, chiamando così a raccolta i cittadini di tutti gli Stati dell'Unione, compresi quelli che in un primo tempo si sono espressi in maniera negativa all'interno dei loro rispettivi Paesi.

È giusto prendere tempo per spiegare meglio all'opinione pubblica soprattutto gli Stati che ancora devono esprimersi sulla ratifica della Costituzione, ed in particolare dei Paesi nuovi aderenti dell'Est europeo, sempre in bilico tra la scelta europea ed una ribadita fedeltà atlantica ora assai perplessi di fronte alle difficoltà sopravvenute nell'Unione, ma disposti più di altri a compiere sacrifici e rinunce, indicando chiaramente gli obiettivi che si intendono perseguire per superare gli scogli che hanno impedito un iter positivo complessivo senza scosse e senza intoppi al progetto costituzionale dell'Unione europea.

Per parte nostra, intendiamo ribadire che permangono valide tutte le ragioni positive contenute nella Dichiarazione n. 30, alle-

gata alla Costituzione europea, compresa quella della decisione finale da parte del Consiglio europeo in relazione al numero delle ratifiche compiute e di quelle mancanti, ma dobbiamo aggiungere che uno o più referendum in alcuni Paesi non possono decidere anche per tutti gli altri Stati e che ai milioni di cittadini che hanno votato contro la Costituzione si contrappongono in maggior misura i milioni di cittadini che si sono espressi positivamente o attraverso il referendum, come in Spagna, o attraverso le ratifiche parlamentari, non accettando ovviamente la tesi di chi contrappone le scelte referendarie a quelle parlamentari, ignorando che la democrazia europea è una democrazia rappresentativa e non un regime plebiscitario di democrazia diretta.

Convinti come siamo che la Costituzione europea non è affatto morta e che alla conclusione della pausa di riflessione si dovranno privilegiare le scelte istituzionali e politiche che sono state nel tempo compiute, occorre considerare tutte le possibilità atte a superare la crisi, ad evitare nuovi guasti in altri Paesi e a recuperare il consenso in quelli che si sono espressi negativamente.

È peraltro assai difficile bloccare la costruzione comunitaria, le leggi europee più significative che impegnano i governi nazionali si realizzano attraverso i meccanismi istituzionali dell'Unione – che sicuramente devono essere snelliti e abbreviati –, non è in discussione l'esistenza di un ordinamento, e non soltanto di un'organizzazione, mentre è ormai unanimemente riconosciuto il primato del diritto comunitario su quelli degli Stati membri.

I rimedi sono previsti e le prospettive, nonostante tutto, non sono oscure se, come ha sostenuto il primo ministro lussemburghese Juncker, nella sua veste di presidente di turno del Consiglio europeo, gli europei rimarranno fedeli a se stessi ed al loro progetto unitario.

Noi della vecchia guardia federalista non rinunciamo di certo agli ideali che hanno caratterizzato tutta la nostra vita, non intendiamo ripiegare, non ascoltiamo evidentemente le sirene di oltre Manica e di oltre Atlantico, ma ribadiamo il nostro impegno tornando alle radici della nostra ispirazione e della nostra azione, alla stella polare di Spinelli «per un'Europa libera e unita».

JEAN-PIERRE GAUTRON
Université Montesquieu - Bordeaux IV

L'échec de la Constitution européenne en France

1. *La Constitution est morte*

Le référendum français du 29 mai 2005 en rejetant le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe»[1] a ouvert la crise du processus de ratification du traité constitutionnel, rapidement renforcée par les résultats tout aussi nets du référendum consultatif organisé aux Pays Bas le 1er juin 2005[2]. La proximité et la simultanéité de certains des arguments avancés à l'encontre du projet dans les deux pays révèlent la persistance d'une crise idéologique de l'intégration européenne ouverte dès le début des années quatre vingt dix avec l'élaboration du traité fondateur de l'Union européenne dont les objectifs explicites et les ambitions affichées visaient très au-delà des traités communautaires même révisés par l'Acte unique. Envisagée dans une perspective systémique, la crise idéologique européenne accompagne l'éclatement de l'URSS – dont la conséquence la plus claire a été, à travers une succession d'accords conclus avec les pays post-communistes[3], l'élargissement intervenu le 1er mai 2004 au

[1] Oui: 45,32%, Non: 54,68%, Abstention: 30,26%

[2] Oui: 38%, Non: 62%, Abstention: 37%

[3] Ce furent des accords de commerce et de coopération puis à partir de 1992 des accords d'association (accords «européens» d'association). En 1993 le Conseil européen de Copenhague établit les critères d'adhésion à l'Union européenne.

bénéfice de huit pays d'Europe centrale et orientale. Le changement quantitatif induit impliquait une révision institutionnelle plus ample que celle instaurée par le Traité de Nice[4]. Si tel était bien l'objet principal du projet de Constitution, les électeurs ont saisi l'opportunité du référendum pour marquer leur méfiance hostile vis-à-vis des élargissements déjà intervenus («le plombier polonais») ou susceptibles d'intervenir (la Turquie)[5].

La crise systémique s'attache aussi conjoncturellement aux médiocres performances économiques de la zone euro face aux puissances installées (Etats-Unis d'Amérique) ou émergentes (Chine). A cet égard le projet de Constitution ne suggérait pas des pistes nouvelles et il ne lui revenait sans doute pas d'en fournir. Les confusions foisonnantes et entretenues entre les institutions et les politiques qui ont caractérisé la campagne référendaire ramènent l'observateur vers quelques questions fondamentales.

1.1 *Une constitution?*

La question de savoir si le traité constitutionnel mérite bien cette dénomination était assurément trop théorique, trop académique, pour retenir l'attention de l'opinion publique et même celles des hommes politiques partisans du oui ou du non. Il apparaît que divers sondages indiquent que les français, historiquement portés par goût vers les architectures constitutionnelles, n'ont pas été heurtés par la sémantique utilisée, voire même l'ont considérée comme plutôt positive et éventuellement valorisante pour la construction européenne. La majorité des personnes ayant voté

[4] La Déclaration sur l'avenir de l'Union adoptée à Nice en décembre 2000 a été prolongée par le Conseil européen de Laecken qui a décidé de mettre en place une Convention dont le mandat reprenait les quatre questions mentionnées dans la Déclaration.

[5] Cf. F. DE LA SERRE, *La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne*, «Annuaire français de relations internationales», 2004, spécialement p. 517.

contre le projet de traité s'est déclarée favorable à l'élaboration d'une nouvelle constitution en s'appuyant, alternativement ou cumulativement, sur deux catégories de raisons.

En premier lieu la contestation du rôle de la Convention, considérée comme un cénacle restreint représentant surtout les forces politiques instituées, a conduit certains à marquer leur préférence pour la réunion d'une assemblée constituante européenne, élue par les peuples ou désignée par les parlements nationaux, alors que les partisans de l'adoption du traité n'ont pas su énoncer avec suffisamment de clarté que la méthode conventionnelle représentait déjà en soi un progrès démocratique par rapport aux conférences intergouvernementales[6].

En second lieu, les opposants au projet (surtout à gauche) ont suggéré une autre constitution. Ils ne se sont pas satisfaits de l'expression « économie sociale du marché » inscrite dans les objectifs de l'Union qui traduit une référence manifeste aux doctrines économiques allemandes[7] et aux pratiques subséquentes du capitalisme rhénan. La critique est d'autant plus aisée que, pour l'essentiel, la politique sociale continue à relever des compétences des Etats en dépit de l'insertion d'une clause sociale dite transversale[8], inspirée de la clause environnementale d'intégration. Comme l'indique Philippe Maddalon, la clause transversale n'implique aucune augmentation des compétences de l'Union et, de ce fait, ne pourrait être que faiblement opératoire[9].

[6] Il s'agit comme on le sait de méthodes non exclusives puisque le projet présenté par la Convention a été finalisé à la suite de deux réunions de la conférence intergouvernementale, la première ayant échoué sur le décompte des voix dans le vote à la majorité qualifiée et sur la structure de la Commission. Il est clair que, hormis deux exceptions – dont la politique sociale – la conférence intergouvernementale a dans l'ensemble réduit la portée des innovations proposées par la Convention.

[7] Article I-3 du projet: l'économie sociale de marché y est définie comme devant être «hautement compétitive».

[8] Article III-117: «Dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions(...), l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale».

[9] PH. MADDALON, *Une économie sociale de marché hautement compétitive*, in *Les mots de la Constitution européenne*, CRUCE, P.N.F., 2005, p. 91.

De la campagne référendaire et de l'ensemble des opinions exprimées dans la perspective du scrutin, il ressort que la référence à la notion de constitution a été largement instrumentalisée par les adversaires du projet et fort peu par les partisans du Traité. La gauche hostile au texte a répété à satiété que l'adoption du traité constitutionnel aurait pour effet de «figer dans le marbre», soit pour une durée indéterminée, des politiques jugées trop libérales et insuffisamment sociales. Il est vrai que l'insertion de la partie III du Traité lui a fourni des arguments en ce sens. Observons que la partie III comporte un intitulé dénué d'homogénéité puisqu'il vise à la fois les politiques et le fonctionnement de l'Union. Les dispositions relatives au fonctionnement de l'Union[10] ont été artificiellement placées après les politiques et actions internes, l'espace de liberté, sécurité et justice, l'action extérieure de l'Union. Si les textes régissant l'action extérieure de l'Union ont été assez profondément remaniés du fait de la suppression des «piliers» qui impliquait d'inscrire la politique étrangère et de sécurité commune au plus près de la politique commerciale commune, bien qu'elle demeure soumise à un régime juridique très spécifique et largement marquée par son caractère intergouvernemental initial, les politiques internes n'ont pas subi d'importantes modifications. Dans certains cas extrêmes, le projet reprend les énonciations contenues dans les traités fondateurs de la Communauté (économique) européenne, sans modifications ni ajouts[11]. Le déroulement de la campagne référendaire réhabilite a posteriori la thèse de ceux qui proposaient de séparer les politiques du texte constitutionnel et de créer un ensemble de droit organique dont les dispositions auraient été soumises à une procédure de révision simplifiée[12]. Cette solution avait été proposée par l'Institut universitaire de Florence.

[10] Dans la partie III, le titre V recouvre les dispositions relatives aux institutions, aux finances de l'Union et un chapitre III sur les coopérations renforcées, qu'il convient donc de rapprocher de la 1ère partie du Traité.

[11] Il en est ainsi de la politique agricole (article III-225 et suivants) qui ne reprend pas les orientations engagées au cours de ces dernières années vers le développement rural et la conditionnalité écologique.

[12] Le travail de la Convention a porté principalement sur les questions

La sémantique constitutionnelle a par ailleurs nourri les critiques des souverainistes qui ont dénoncé l'institutionnalisation d'un Etat fédéral élargissant ses compétences au détriment des Etats membres de l'Union. C'est la théorie du «super-Etat», alimentée par la comparaison avancée par certains initiateurs du projet entre la Convention de Philadelphie (1787) et la Convention sur l'avenir de l'Europe. Or tel n'était pas le but du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le débat sur la nature politique et juridique de la nouvelle Union a divisé les spécialistes, surtout les constitutionnalistes et les communautaristes. Débat abstrait, débat théorique, débat doctrinal qui ne pouvait et ne devait retenir l'attention de l'opinion publique[13]. Il est utile de rappeler que le texte soumis au référendum est un traité qui abroge et remplace les traités en vigueur; cette opération de fusion accompagne l'affirmation explicite de la personnalité juridique de l'Union, l'effacement de la personnalité juridique de la Communauté européenne (mais non celle de la CEEA qui subsiste distinctement) et, sur le plan structurel, la suppression des «trois piliers» issus du traité fondateur de l'Union. La qualité de traité implique la ratification par tous les Etats membres et commande les modalités de la révision. En principe toute révision devait être préparée par une convention, puis arrêtée à l'unanimité par une conférence intergouvernementale et soumise à la ratification de tous les Etats membres. C'est la perspective des difficultés qui s'attacheront à la technique de l'unanimité dans une Europe composée de vingt cinq Etats et plus qui a fait dire aussi que le texte serait «gravé

institutionnelles. Son président, Monsieur Valéry Giscard d'Estaing a souligné, à l'issue du référendum, que la troisième partie avait été rapportée *ex post*. C'est ce qui ressort de la méthode de travail de la Convention qui a mis en place onze groupes de travail et trois cercles de réflexion ; ils ne sont pas axés sur les politiques.

[13] C'est au sein de la Convention que fût arrêté le projet d'un traité ne comportant pas d'options et adopté du même coup le terme «Constitution» que le mandat de Laecken n'imposait ni n'excluait, dénomination acceptée tant par les conventionnels favorables à une intégration plus poussée que par ceux favorables au maintien de la souveraineté des Etats.

dans le marbre»[14]. Si la nature du traité a été reconnue par tous, l'existence d'une véritable constitution a entraîné des débats vifs, souvent stimulants.

C'est la déconnexion entre l'Etat et la notion formelle de constitution qui a suscité la controverse et la prévalence de l'équation «peuple = constitution», qui a été considérée comme incontournable. En dépit d'une référence appuyée des rédacteurs de la Constitution aux «citoyens européens», il convient – selon nous – d'affirmer que la constitution proposée est une constitution internationale fondée sur une double légitimité: union d'Etats et union de peuples. Ces deux légitimités sont traduites de manière visible dans l'architecture constitutionnelle du projet qui répartit les principales institutions en organes représentant les gouvernements des Etats (avec une réévaluation du Conseil européen) et organes représentant les peuples ou les citoyens. Elles sont pleinement combinées dans la procédure législative ordinaire. Cette dualité explique aussi la situation de la Commission qui ne s'appuie pas sur un principe de légitimité autonome et doit donc chercher difficilement un équilibre entre les deux légitimités majeures tant en ce qui concerne sa désignation que sa composition par une quasi double investiture, faute de la reconnaissance d'une double responsabilité. La légitimité de la Commission est donc une légitimité dérivée au regard de celles dont disposent les Etats et les peuples.

[14] Il semble qu'à aucun moment dans le débat politique, les partisans du «oui» aient indiqué avec suffisamment de clarté que la partie III, qui était au cœur du débat, pouvait faire l'objet de révision à la majorité qualifiée dès lors que le Conseil européen l'aurait autorisée par un vote unanime ou que les dispositions relatives aux politiques et actions internes pouvaient faire l'objet de modifications sur la base d'une décision (unanime) du Conseil européen soumise à l'approbation des Etats selon leurs règles constitutionnelles respectives. Il est vrai que ces procédures simplifiées ne donnent pas une garantie d'adaptabilité souple.

1.2 *Le contexte constitutionnel français*

Les obstacles tirés du droit constitutionnel français à la ratification du traité constitutionnel européen avaient été levés par la décision 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel[15]. Le Conseil constitutionnel avait posé la nécessité d'une révision constitutionnelle sur deux points. En premier lieu il convenait de constitutionnaliser les nouvelles compétences attribuées aux Parlements nationaux dans le cadre de l'Union. Suivant le projet de Traité, ceux-ci peuvent individuellement exprimer leur opposition à toute révision simplifiée du traité[16]. Ils peuvent également, sous la forme d'un avis motivé et sous certaines conditions de nombre, renvoyer à un nouvel examen tout projet d'acte susceptible de contrevenir au principe de subsidiarité, ou encore demander au gouvernement concerné de saisir ou de transmettre une requête à la Cour de Justice afin d'assurer un contrôle *ex post*. C'est dire que l'adaptation de la Constitution française à la Constitution européenne passe par une extension des prérogatives constitutionnelles du Parlement français. On pourrait y voir un paradoxe si l'on ne prend en compte la spécificité de la Constitution française.

En second lieu, le Conseil, dans la ligne de sa jurisprudence sur le Traité d'Union européenne, a relevé les incompatibilités avec la Constitution française de celles des dispositions du nouveau traité qui ne sont pas déjà couvertes par l'article 88 – 2, qu'il s'agisse des compétences nouvellement transférées ou des modalités d'exercice des compétences nouvellement ou de celles anciennement transférées dès lors qu'elles touchent aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale soit

[15] J. Roux, «Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française», «RDP», 2005, no. 1, p. 59 et suiv. D. Simon, «L'examen par le Conseil constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations», «Europe», no. 2, février 2005, p. 6 et suiv.

[16] Art. IV - 444 du projet. Cf. supra.

de manière immédiate soit de manière différée. C'est la reprise et la confirmation d'une jurisprudence bien connue (jurisprudence Maastricht et Amsterdam).

Les deux points cruciaux découlant directement du projet constitutionnel européen étaient attachés au principe de primauté (article I – 6)[17] et à la Charte des droits fondamentaux (partie II du Traité). L'introduction dans le droit originaire du principe de primauté rompt avec la tradition des traités communautaires et sur l'Union européenne, lesquels ne comportent pas l'affirmation explicite de la primauté. La primauté sur le droit constitutionnel national a été posée à plusieurs reprises par la Cour de Justice ; elle est d'ailleurs à l'origine de la théorie des droits fondamentaux individuels dans l'ordre juridique communautaire. Afin de faciliter la ratification, donc dans une perspective politique, le Conseil constitutionnel a jugé que, s'agissant d'un traité international, l'article I – 6 du dit traité ne modifie pas le droit existant et n'implique pas une révision de la Constitution. Cette interprétation *a minima* de l'article I – 6 est appuyée sur des argumentaires juridiques qui n'ont pas convaincu la majorité de la doctrine. Il est vrai que la position du Conseil constitutionnel visait à faire l'économie d'une révision qui aurait pu entraîner que le constituant français introduise dans la Constitution française une clause de supraconstitutionnalité. Le débat politique récurrent aurait bien sûr contribué à «plomber» plus sûrement encore le projet soumis au référendum. Toutefois pour étayer sa décision, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur plusieurs observations relevées très tôt par Paul Cassia[18]. Ainsi, le projet de traité constitutionnel déclare, comme l'actuel traité, respecter l'«identité nationale des Etats membres» et ajoute «inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles». Par ailleurs le Conseil laisse entendre que le droit de retrait

[17] Article I – 6: Le droit de l'Union. «La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres».

[18] P. Cassia, «L'article I – 6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes», «Europe», no. 12, déc. 2004, p. 6 et suiv.

unilatéral des Etats peut constituer, en cas de besoin, une arme suprême contre une grave atteinte à la Constitution française[19]. De surcroît le Conseil constitutionnel ne soulève aucune objection à l'endroit de la Charte des droits fondamentaux de l'Union en se fondant sur la distinction établie par le traité constitutionnel entre «droits» et «principes», ceux-ci n'étant pas directement invocables en justice, ainsi que sur le renvoi aux traditions constitutionnelles communes aux Etats membres pour procéder à l'interprétation de certains droits contenus dans la Charte[20]. Toutefois le Conseil constitutionnel a largement évoqué certains droits. La conciliation de la liberté de manifester ses convictions religieuses avec le principe du droit français de laïcité a été validée par le recours à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme; à cette occasion le Conseil constitutionnel a cité, dans ses visas, un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme[21]; si cette pratique était confirmée dans d'autres affaires, elle pourrait ouvrir la voie à une prise en compte du droit conventionnel ou du droit communautaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, empêché pour l'essentiel par la jurisprudence I.V.G.[22]. Le Conseil a fait un sort, enviable en quelque sorte, à l'article II – 107 du traité sur le droit à un recours effectif et à un tribunal impartial, dont le champ d'application est cependant plus large que celui de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en se fondant sur les explications du praesidium.

[19] La déclaration relative à l'article I – 6, prise sous l'influence anglaise, a paru rassurante: «La Conférence constate que l'article I – 6 reflète la jurisprudence existante (de la CJCE et du T.P.I.)».

[20] Article II - 112 par. 4.

[21] La Cour européenne a d'ailleurs confirmé en dernière instance le 10 novembre 2005 le jugement qu'elle avait rendu dans l'affaire *Leyla Sahin* antérieurement à la décision du Conseil constitutionnel français.

[22] CEDH, 29 juin 2004, *Leyla Sahin c/Turquie*. L'arrêt – dont de nombreux commentateurs ont souligné qu'il n'avait à cette date qu'un caractère provisoire – justifie l'interdiction du port du foulard islamique par une enseignante. Il est utilisé comme écho de la loi française du 15 mars 2004 sur les signes religieux à l'école.

La voie était ouverte à un projet de loi constitutionnelle qui tirait les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et, de surcroît, reprenait un engagement du Président de la République d'instituer un référendum obligatoire pour les futures adhésions, une fois acquises (éventuellement) les adhésions de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie. Cette disposition visait à lever l'hypothèque turque qui a pesé dans la campagne référendaire[23].

1.3 *La technique référendaire*[24]

Le choix du référendum par le Président de la République reposait sur plusieurs motivations tactiques et stratégiques[25]. En premier lieu, reproduire le précédent de Maastricht voulu par son prédécesseur François Mitterand et «couper l'herbe sous le pied» de tous ceux qui, à droite et à gauche, le réclamait avec force. En second lieu, peser sur les forces politiques en présence, soit établir une plus grande unité à droite, notamment au regard de l'UDF, traditionnellement pro-européenne, et tirer avantage de l'UMP qui, rompant avec les réticences du RPR, avait été (majoritairement) convertie à l'Europe notamment sous l'influence d'Alain Juppé, européen de raison. Et, bien sûr, réaffirmer l'autorité du Président dans la vie politique interne, autorité affaiblie par les scrutins locaux et européens, et dans la vie politique européenne alors que l'Union européenne s'est élargie à vingt cinq Etats et a subi une cassure grave à l'occasion de la guerre en Irak. En ce

[23] Sur l'économie de la loi, lire l'étude de P. CASSIA et EMMANUELLE SAULNIER-CASSIA, «La semaine juridique», 2 février 2005, no. 5 p. 195 et suiv.

[24] Cf. La chronique de Christian Bidegaray et Christine Pina dans l'«Annuaire français des relations internationales», 2005; *Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le «non» français*, sous la direction de ANNIE LAURENT et NICOLAS SAUGER, «Cahiers du CEVIPOF», no. 42, juillet 2005.

[25] P. MARTIN, *Le référendum du 29 mai 2005, Analyse du scrutin. Commentaire,* no. III, automne 2005, spécialement p. 701. «Les cahiers du CEVIPOF», precit. p. 32 et suiv.

sens, comme l'observe Pierre Martin, les «fondamentaux» du référendum du 29 mai ne sont pas très différents des précédents référendums sur l'Europe (1972, 1992). D'autant que, comme dans ces scrutins, le Président comptait souligner les fractures à gauche, cette fois entre le parti socialiste et «l'ultra-gauche»[26] et à l'intérieur du parti socialiste[27]. Que, de surcroît les sondages donnaient une large majorité au «oui» avant le début de la campagne référendaire.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans la chronologie de la campagne et les secousses qu'elle a provoquées, il paraît nécessaire de souligner que les textes soumis aux électeurs (le projet de traité constitutionnel, 36 protocoles d'une grande complexité, deux annexes techniques, 50 déclarations) sont rédigés dans une langue juridique particulière et véhiculent des concepts qui, étant donné leur genèse diplomatique et plurinationale, s'avèrent d'un maniement délicat. A cet égard la campagne n'a guère fait progresser la compréhension du système politique et juridique de l'Union européenne. Des simplifications réductrices et des interprétations sollicitées ont donc nourri la campagne.

En dépit de – ou grâce à – des clichés dominants plutôt simplistes, la campagne du «non» a été plus dynamique, d'autant qu'elle recoupait les inquiétudes du temps en matière économique et sociale, les peurs sociales parfaitement relayées par les médias de manière consciente ou inconsciente: les délocalisations d'entreprises et les cessations d'activité, l'ouverture du capital des entreprises publiques, l'utilisation d'une main d'œuvre d'origine non européenne ou en provenance des nouveaux pays adhérents, les mutations des services publics, l'amplitude de la globalisation. Sur fond de chômage, la campagne référendaire a provoqué, selon les termes de Jean-Claude Casanova une «tempête protectionniste»[28],

[26] Il s'agit d'un terme convenu; le parti communiste a pris position pour le «non».

[27] Le P.S. a procédé à un référendum interne le 1er décembre 2004; ouvert aux adhérents, ce référendum a donné sur près de 100 000 votants près de 59% au «oui» et un peu plus de 41% au «non».

[28] J.C. Casanova, *Dissiper les nuées, reprendre le chemin; Commentaire*, no. 110/été 2005, p. 294.

illustrée par les critiques du projet de directive dit «Bolkestein» sur le marché intérieur des services[29]. Il apparaît que les enjeux nationaux et les enjeux européens ont été simultanément invoqués et enchevêtrés: c'est la logique du référendum et par ailleurs ce jeu d'interactions ne contredit pas l'aspiration à un véritable espace européen. Il n'est pas certain que la venue en France de grands leaders européens favorables au «oui» ait eu les effets escomptés.

La campagne des partisans du « oui » fut surtout réactive et, en quelque sorte, défensive. Elle fut sans doute trop axée sur les bienfaits de la paix qui a résulté de l'entente entre les Etats en conflit lors de la deuxième guerre mondiale. Le Président de la République a mis l'accent sur le fait que l'intégration constitutionnelle européenne renforcerait l'influence et le prestige de la France en Europe et dans le monde. Cette argumentation est une variante française de la théorie fort connue selon laquelle la Communauté et l'Union européenne sont des accélérateurs de la puissance nationale pour chaque Etat participant, dont on trouve les sources dans les théories fonctionnalistes ou néo-fonctionnalistes de l'intégration[30]. Son utilisation n'a pas été couronnée de succès lors de la rencontre télévisée du Président avec un groupe de jeunes, laquelle a très mal auguré de la campagne du « oui » puisque le «non» est alors remonté à 56%. Plus pertinente a été l'objection aux critiques de gauche que le rejet de la Constitution ne ferait que renforcer l'existant économique des traités, notamment la 3ème partie réputée trop libérale, et effacerait les progrès politiques enregistrés par la Convention. En revanche peu satisfaisantes ont été les explications relatives aux services publics, trop aisément confondus avec les services marchands qui seuls sont de la

[29] Le principe du pays d'origine est appliqué à la libre circulation des marchandises depuis l'affaire *Cassis de Dijon*. Il soulève plus de difficultés en ce qui concerne la libre circulation des opérateurs professionnels. Cf. L. GRARD, *La Constitution européenne. De bonnes raisons de dire non au non*, «Politeia», no. 6, 2004, p. 515.

[30] Théories qui ont influé sur la naissance et le cours de l'intégration européenne.

compétence de l'Union européenne et qui de surcroît peuvent échapper aux lois du marché dès lors que ce dernier est susceptible de faire échec à l'accomplissement de leur mission en tant que «service d'intérêt économique général»[31]. Les approximations et les erreurs ont foisonné.

La dynamique du «non» est le produit de plusieurs segments politiques de la société française (extrême droite, droite souverainiste, extrême gauche, une majorité d'électeurs socialistes à la suite de plusieurs leaders dont M. Fabius, une partie des verts), du ralliement de nombreuses corporations – qui avaient des griefs à faire valoir ou des craintes à exprimer – ainsi que d'une fraction de la classe moyenne, des fonctionnaires et enseignants. C'est sur ce dernier point que le référendum de 2005 s'écarte de celui de 1992 et traduit une perte du soutien populaire à la construction européenne. En définitive le référendum de 2005 accuse les tendance lourdes enregistrées depuis le début des années quatre vingt dix et illustre les difficultés d'appréhension du bien-fondé de la construction européenne par une opinion publique de droite ou de gauche (la grandeur de la France, le modèle social) tout à la fois arc-boutée sur un ego national, souvent hérité du passé, et tétanisée par des difficultés du temps présent (chômage, concurrence européenne et mondiale, immigration). L'échec du référendum traduit de manière inextricable l'incompréhension de l'Europe et le malaise français, et aussi la difficulté d'admettre que le droit communautaire et les politiques européennes sont les leviers de la modernisation et la clé des ajustements internes nécessaires de l'appareil étatique et de la société française, et non pas seulement de son influence vers l'extérieur. Par la culture du compromis, l'Union européenne s'avère d'abord aristotélicienne, très peu platonicienne. La répartition des force contraires à l'adoption de la constitution européenne reproduit les configurations traditionnellement hostiles à l'intégration européenne et qui se sont exprimées lors de la querelle

[31] Le projet de Constitution (art. III – 122) envisageait une loi européenne sur les services d'intérêt économique général alors que la faisabilité et l'opportunité d'une directive-cadre sont pour l'heure discutées.

de la CED, à propos de l'élection des parlementaires européens au suffrage universel, ou encore lors de l'adoption du traité de Maastricht puis de la mise en place de l'euro. Le parti communiste français a retrouvé le confort de sa ligne ancienne et le parti socialiste a été déchiré par la position adoptée par Laurent Fabius. En ce sens si la droite avait faillit réussir à faire échec au Traité de Maastricht, cette fois la gauche a empêché la ratification du traité constitutionnel.

2. *Vive la Constitution*

La formule empruntée à Kantorowicz peut paraître provocante, voire quelque peu inconsciente. Pourtant l'intégration européenne n'a jamais été un long fleuve tranquille et les théories de l'intégration ont depuis longtemps pris en compte les obstacles ou embûches, retards et retours en arrière ou *stop and go* qui affectent un processus d'intégration nécessairement incertain, excluant toute linéarité. Telle fut la différence essentielle entre le fonctionnalisme originel (école de Haas) et les auteurs néo-fonctionnalistes. Mieux, un incident de parcours même grave – et tel est le cas de l'échec du Traité établissant une Constitution européenne – peut induire des réflexions, sur le plan théorique, et des pratiques ou des stratégies qui n'auraient pas émergé s'il n'était survenu. L'échec est une partie composante du processus d'intégration. Dans une Europe composée de vingt cinq Etats (à titre provisoire) le rejet du projet, initié en France puis étendu chez d'autres partenaires, induit une double réflexion. La première est que, nonobstant l'interruption du processus constituant, l'Union européenne est dors et déjà régie par une constitution matérielle à laquelle le projet ajoutait une formalisation de l'acquis ainsi que des éléments innovants mais presque tous dans la ligne de l'acquis institutionnel. En ce sens la révision institutionnelle proposée n'a pas abouti. En second lieu, l'échec du projet ne restera pas sans incidences; leur examen appelle une tentative de prospective, un exercice bien aléatoire.

2.1 *Les récurrences constitutionnelles*[32]

L'échec du projet de traité constitutionnel ne fait pas table rase de l'acquis constitutionnel de l'Union européenne. Quelques observations peuvent être avancées à cet égard.

La double légitimité, celles des Etats et des peuples, est déjà présente dans les traités. La première est mise en oeuvre par le Conseil qui participe pleinement à la fonction législative dans l'Union. Les seules modifications portées dans le projet de Constitution tenaient à l'extension du champ d'application du vote à la majorité qualifiée et à la généralisation (sauf dans quelques domaines sensibles) de la procédure de co-décision rebaptisée procédure législative ordinaire. Bien sûr la votation à la majorité qualifiée ne reproduisait pas la pondération des voix telle qu'elle découle du traité de Nice, elle reposait sur une combinaison de deux critères, le nombre des Etats et le pourcentage de la population. En revanche le Conseil européen ne connaîtra pas d'avancées significatives qui auraient découlées de son institutionnalisation et surtout de la désignation d'un Président élu par lui pour une durée de deux ans et demi. Cependant la pratique institutionnelle à venir pourrait conduire à un renforcement du rôle du Président. L'émergence du Conseil européen est ainsi contenue. Le rejet du projet de traité constitutionnel conduit au maintien de la méthode communautaire dans le champ du 1er pilier et à réserver l'espace de la politique étrangère et de sécurité commune au Conseil européen, comme par le passé. Un organe nouveau n'émergera pas non plus, le ministre des Affaires étrangères qui devait être une émanation du Conseil européen. Les acteurs de l'Union européenne devront continuer à s'en remettre au Haut représentant pour la PESC. En définitive, en desservant le Conseil européen, le rejet du projet consolide le *statu quo* et notamment le Président de la Commission dont le mandat est de cinq ans.

[32] Cf. notre article, *Traité ou Constitution?*, «Revista da Faculdade de Direito», Université de Lisbonne, 2004, p. 9 et suiv.

La deuxième légitimité, celle des peuples, exprimée par le Parlement européen, ne sera pas fondamentalement entamée par le rejet du projet. Celui-ci en effet ne faisait qu'améliorer la position constitutionnelle du Parlement, étant donné la disparition de la différenciation des trois piliers dont la conséquence mécanique était l'irruption du Parlement dans les matières relatives à l'espace de liberté, sécurité et justice; cette avancée n'avait pas d'équivalent dans le champ de la politique étrangère et de sécurité commune, laquelle devait demeurer d'inspiration et d'économie intergouvernementales. Par ailleurs la procédure législative dite «ordinaire» n'aurait pas créé une véritable rupture avec l'actuelle procédure de co-décision dès lors que, sauf exceptions favorables au Conseil, la fonction normative est déjà partagée entre le Conseil et le Parlement. Tout au plus peut-on observer que la séparation des pouvoirs mal assurée dans l'ordre juridique communautaire du fait que les mêmes actes juridiques recouvrent tant le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif, ne connaîtra pas le mince progrès que la Constitution européenne envisageait, notamment par le jeu de la distinction entre actes législatifs (Parlement-Conseil ou, exceptionnellement Conseil seul) et actes non législatifs du Conseil ou de la Commission.

Ainsi en bloquant certaines inflexions et quelques innovations institutionnelles, le rejet du projet de Constitution européenne obéit à la logique magistralement exposée par Alexis de Tocqueville[33] selon laquelle la révolution comporte une part de réaction et ramène donc vers des sources plus anciennes au nom de la contestation de l'ordre établi dans le présent.

En ce qui concerne le point crucial de la répartition des compétences entre les Etats et la Communauté/Union européennes, le projet de traité constitutionnel comportait certaines modifications dont la principale consiste à établir une classification des compétences communes et de leurs domaines en trois catégories: les compétences exclusives, les compétences partagées avec les Etats, les domaines d'action d'appui, coordination ou complément. Cette classification n'est pas en rupture avec le principe général des compétences d'attribution déjà inscrit dans les traités et appliqué par la Cour de Justice. La rupture devait découler de ce que, comme

dans les systèmes fédéraux, la répartition des compétences obéit dans le projet de Constitution à un critère matériel, donc selon les domaines, et non à un critère finaliste c'est-à-dire selon les buts fixés dans les traités. Cette révolution était sans doute plus apparente que réelle pour plusieurs raisons. D'une part certaines politiques, très marquées par leur caractère intergouvernemental dominant, n'entraient pas dans la nouvelle classification; il en est ainsi de la PESC, de la coordination des politiques économiques et de l'emploi. D'autre part le critère matériel, s'il offre l'avantage de la lisibilité (qui fait quoi?), donc s'il est nécessaire, n'est pas suffisant puisqu'il doit être combiné avec les critères finalistes (les buts) propres à chaque politique ou action de l'Europe et détaillés dans la troisième partie du traité dont on a dit qu'elle portait sur les politiques. Enfin la répartition proposée est déjà largement sous-jacente dans la jurisprudence de la Cour de Justice à tel point qu'en 1992 la Commission s'était efforcée de dresser une liste des compétences exclusives qui, d'une certaine manière, anticipait le projet de traité constitutionnel[34]. D'une manière générale les principes régissant l'attribution ou l'exercice des compétences (le principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité, les compétences subsidiaires) qui préexistaient au projet de traité constitutionnel ont été repris et parfois enrichis par lui, et par conséquent lui survivent. Les défenseurs acharnés de la souveraineté des Etats savent-ils que le projet qu'ils ont repoussé était moins favorable au développement des compétences implicites, par exemple en matière de relations extérieures, que la jurisprudence actuelle de la Cour? Ou encore que le principe de subsidiarité, dont on sait le caractère aussi politique que juridique, devait être placé sous le contrôle des Parlements nationaux[35]?

[33] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Levy Frères, 1856.

[34] Deux différences significatives méritent une attention particulière. En 1992 la politique agricole et le marché intérieur étaient classés par la Commission dans les compétences exclusives et ce avec l'appui d'une large partie de la doctrine. Dans le projet de Constitution européenne ces deux domaines ont été déclarés relevant des compétences partagées.

[35] Il fallait se reporter au Protocole no. 2 sur l'application des principes de

2.2 *Les incertitudes politiques*

L'échec du référendum ouvre tout ensemble des incertitudes – et quelques certitudes – politiques pour la France et pour l'Union européenne.

En ce qui concerne la France, la conséquence la plus nette est le déclin de son influence dans les institutions européennes et donc sur ses partenaires, déclin qui ne saurait être enrayé par des critiques plus aiguës des initiatives – ou des non initiatives – de la Commission. Son attachement à la politique agricole commune deviendra, en dépit de l'accord dit de «sanctuarisation des dépenses agricoles» jusqu'en 2013[36], un motif supplémentaire pour certains partenaires de la France de ne pas s'aligner sur elle. Le rejet du référendum influera aussi sur le système des partis, au moins des partis dits «de gouvernement». Sachant qu'un électeur UMP sur cinq, un électeur UDF sur quatre, trois électeurs socialistes sur cinq ont voté contre le projet de traité, les difficultés majeures seront dans le camp du parti socialiste *inter se* et dans ses rapports avec ses alliés traditionnels ou potentiels. Le référendum a clairement montré la ligne de fracture entre les socialistes français et la social-démocratie européenne qui a adopté plus aisément une approche réformiste en adéquation avec l'économie de marché et la construction européenne[37]. Il n'est pas certain que la venue en France de plusieurs personnalités de la social-démocratie européenne ait eu un effet en faveur du «oui» auprès des électeurs français. Par ailleurs le train des réformes françaises indispensables ne pourra être accroché à la locomotive européenne sauf à courir le risque d'un rejet accru aux motifs d'ultra-libéralisme, d'origine exogène et, de surcroît, de condamnation par le suffrage universel. Les

subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

[36] Il s'agit d'un accord politique, donc parfaitement respectable, mais il n'est pas exclu que la période 2007-2013 soit scindée en plusieurs périodes pour une sanctuarisation dégressive.

[37] On peut lire les observations de P. LAMY, *Leçon de social-démocratie*, «Le Monde» 2, 27 août 2005, spécialement p. 12 et suiv.

responsables politiques devraient également perdre l'habitude de recourir à l'alibi commode selon lequel les contraintes imposées aux groupes d'intérêt et aux corporatismes viennent de Bruxelles. La clarification de l'engagement européen de la France n'interviendra pas avant les élections présidentielle et législative, de 2007; encore n'est-il pas certain qu'elles aient un effet de clarification. Du moins l'Europe sera-t-elle plus présente dans le débat politique français.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'Union européenne, les conséquences de l'échec du projet de Constitution européenne sont claires et déjà patentes. L'Union sera gérée conformément aux règles des traités, dont le dernier en date est le Traité de Nice. Toutefois, la secousse issue des deux référendums, sans aller jusqu'à paralyser son fonctionnement, ouvre une crise potentiellement génératrice d'immobilisme, d'autant que les incertitudes sont ravivées par les dissensions entre Etats quant à la mise en œuvre de l'Agenda 2000 et sur la programmation financière pour la période 2007-2013 qu'il revient à la présidence anglaise de proposer.

Deux questions pourraient se révéler positives sur le long terme. D'un part, les questions européennes vont mieux pénétrer les débats politiques nationaux y compris en dehors des périodes électorales. Depuis juillet 2005, un comité interministériel consacré aux questions d'actualité européenne se réunit tous les mois en France sous la présidence du premier ministre[38]. La presse française consacre désormais une part plus large de ses informations aux débats européens, en temps réel, c'est-à-dire au stade de l'élaboration des projets (les propositions de la Commission) et au fur et à mesure des négociations ou des prises de position des gouvernements et des groupes socio-économiques les plus directement concernés. Ainsi la crise ramène-t-elle vers les conceptions originelles de l'intégration de type fonctionnaliste. Si ces orientations sont confirmées, le fameux «espace public européen», toujours invoqué et jamais effectif, pourrait paradoxalement voir le jour à partir d'une crise majeure. D'autre part, selon différents

[38] «Le Monde», 30 novembre 2005.

sondages, le référendum français ne remet en cause ni l'existence ni la légitimité de la construction européenne, auprès de la majorité des tenants du non. Ce sont les politiques qui seront désormais les plus discutées. Qu'en sera-t-il des institutions?

2.3 *Des occurrences institutionnelles?*

Le terme peut paraître pédant. Il l'est sans doute. Posée plus simplement la question est de savoir s'il existe une ou plusieurs possibilités d'effacer les conséquences de deux référendums négatifs. A la suite du référendum positif au Luxembourg, certains ont avancé que la «Constitution n'est pas morte» et que le processus de ratification pouvait se poursuivre. Toutefois à la suite des dirigeants anglais un certain nombre de pays ont choisi de ne pas le poursuivre, notamment le Danemark et l'Irlande ainsi que la Pologne. Il paraît impossible d'imaginer que, à l'instar du Danemark et de l'Irlande, dans des référendums précédents, le peuple français soit conduit à revenir sur son choix dans des termes politiquement acceptables. La Déclaration n. 30 concernant la ratification du traité constitutionnel précise que «si, à l'issue d'un délai de deux ans (...) les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié (...) et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question»[39]. C'est-à-dire que la Déclaration n'induit pas le plan B dont il fut question de manière confuse au cours de la campagne référendaire.

Une deuxième hypothèse, plus vraisemblable, consisterait à renégocier un traité constitutionnel plus restreint portant essentiellement sur les dispositions institutionnelles de la première partie et sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union qui, hormis certaines interprétations dénuées de fondement, n'a pas soulevé, pas plus que la première partie, des objections résolues. Ce serait une façon de revenir à la méthode et à l'esprit de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

[39] La même disposition est insérée à l'article IV – 443 par. 4 du projet; elle vise les procédures de révision ordinaire du Traité.

Une troisième possibilité consisterait à réduire la révision à l'adaptation des institutions aux seuls aspects impliqués par l'élargissement, encore que l'identification des questions à traiter ne s'impose pas de manière incontestable. De toutes façons l'une ou l'autre de ces issues implique un délai de deux ou trois ans et l'accomplissement de certains cycles électoraux, notamment les élections présidentielle et législative en France. Nécessairement controversés seraient les choix de la méthode d'élaboration du traité et surtout de la procédure de ratification dans les pays où il a été décidé initialement de recourir à un référendum.

Doit-on conclure que le processus de réforme institutionnelle est bloqué sur le court terme comme sur le long terme? Il convient de revenir vers une définition matérielle de la constitution européenne et appréhender de nouveau les vecteurs de constitutionnalité qui ont contribué à la façonner: révisions formelles des traités mais aussi jurisprudence de la Cour, pratiques des institutions et, dans leurs prolongements, accords interinstitutionnels. Si les révisions formelles sont temporairement interdites, les autres voies restent ouvertes. Dans un arrêt rendu le 13 septembre 2005, la Cour de Justice a jugé qu'une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal national a sa base juridique dans le pilier communautaire (article 175 du traité CE) et non, comme le soutenaient plusieurs Etats, dans le 3ème pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale[40]. Si la Cour de Justice ne méconnaît pas le principe de la compétence des Etats en matière pénale, elle rend, dans un arrêt incontestablement de portée constitutionnelle quant aux compétences[41], une décision qui réduit la rigidité de la distinction entre les piliers et s'inscrit par là dans la perspective que portait le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe. C'est également aux juges qu'il revient, dans l'attente d'un statut de droit positif pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'exploiter les

[40] La Cour a annulé la décision-cadre qui avait été adoptée par le Conseil, 15 sept. 2005, aff. C-176/03, *Commission c/Conseil* (soutenu par onze Etats).

[41] En ce sens DENYS SIMON, note sous l'arrêt, «Europe», novembre 2005, p. 11 et suiv.

dispositions qu'elle contient dans les cas où elles ajoutent à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce mouvement a été amorcé par quelques conclusions des avocats généraux et certaines décisions des juridictions communautaires ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même (12 juillet 2002, affaire *Goodwin c/Royaume Uni*). La référence à la Charte est dors et déjà présente dans plusieurs décisions de juridictions nationales. Si pour l'heure la Charte a la portée juridique d'une déclaration interinstitutionnelle, la jurisprudence peut continuer à y trouver une source d'inspiration dans le domaine des droits fondamentaux.

Le recours aux pratiques institutionnelles pourrait être sollicité. La transparence des travaux du Conseil de l'Union européenne, élément fondamental de la démocratisation du processus décisionnel, qui était posée par l'article I – 50 du projet de Traité peut être poursuivie et améliorée par les moyens actuellement prévus par les traités en vigueur[42]. De même la gestion de certains domaines institutionnels peut être améliorée en l'absence des règles qui étaient inscrites dans le projet de Traité établissant une Constitution. Tel est le cas de l'Eurogroupe[43] dont l'existence a précédé le projet de Protocole le concernant et qui dispose déjà d'une présidence spécifique. Certains commentateurs éclairés ont en effet indiqué que la crise de la Constitution européenne en tant qu'union politique était, peut-être, le signal nécessaire à la relance de l'union économique dont on sait qu'elle n'accompagne pas de manière parallèle l'union monétaire: c'est une façon opportune de réactualiser le débat ancien «union politique ou union économique?»[44]. Dans les domaines de la sécurité et de la défense, si l'on observe que le projet de Constitution ne procédait pas à un profond renouvellement de la PESC sinon par la création d'un ministre des Affaires étrangères désigné par le Conseil européen et «implanté» au sein de la Commission, il n'est pas exclu que l'identité européenne de

[42] Article 255 du Traité CE et règlement intérieur du Conseil.

[43] Cf. le projet de Protocole 12 sur l'Eurogroupe annexé au Traité.

[44] D. VELO, *La crisi europea: una occasione per rilanciare il processo di integrazione*, juillet 2005, à paraître.

sécurité et de défense poursuive les avancées déjà amorcées par le Traité de Nice avec la mise en place du Comité politique et de sécurité et de l'Agence européenne de l'armement[45].

L'issue de la crise passe sans doute par la continuation d'un processus de constitutionnalisation au sens matériel, par une jurisprudence de portée constitutionnelle de la Cour de Justice, par les pratiques des institutions. La question de la révision *a minima* des traités reste ouverte. Le grand changement est attendu d'une nouvelle pédagogie de l'Europe et de la démocratisation de la vie politique européenne. Le «non» au référendum, pour être néfaste, n'aura peut-être pas été inutile.

[45] Avec le projet de Traité sont effacées la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste et la possibilité pour les Etats de recourir à une «coopération structurée», version originale et compensatoire de la coopération renforcée, laquelle est exclue en matière de défense.

REFERENCES

CASANOVA J.C., *Dissiper les nuées, reprendre le chemin; Commentaire*, no. 110/ Eté 2005, p. 294.

CASSIA P., *L'article I – 6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes*, «*Europe*», no. 12, décembre 2004.

CASSIA P. et E. SAULNIER-CASSIA, *La semaine juridique*, 2 février 2005, no. 5.

GAUTRON J.-C., *Traité ou Constitution?*, in «*Revista da Faculdade de Direito*», Université de Lisbonne, 2004.

GIRARD L., *La Constitution européenne. De bonnes raisons de dire non au non*, «*Politeia*», no. 6, 2004.

LAMY P., *Leçon de social-démocratie*, «Le Monde» 2, 27 août 2005, spécialement p. 12 et suiv.

LAURENT A. et N. SAUGER (sous la direction de), *Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le «Non» français*, «Cahiers du CEVIPOF», no 42, juillet 2005.

MARTIN P., *Le référendum du 29 mai 2005, Analyse du scrutin. Commentaire*, no. III, Automne, 2005.

MADDALON PH., *Une économie sociale de marché hautement compétitive*, in *Les mots de la Constitution européenne*, CRUCE, P.N.F., 2005.

ROUX J., *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française*, «RDP», 2005, no. 1.

SERRE DE LA F., *La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne*, «Annuaire français de relations internationales», 2004.

SIMON D., *L'examen par le Conseil constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations*, «Europe», no. 2, février 2005.

TOCQUEVILLE DE ALEXIS, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Levy Frères, 1856.

VELO D., *La crisi europea: una occasione per rilanciare il processo di integrazione*, juillet 2005, à paraître.

MARIA ROMANA ALLEGRI
Università "La Sapienza" di Roma

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea

1. *Diagnosi di una patologia istituzionale: il* deficit *democratico*

L'Unione europea, in questo momento storico, non sembra godere di ottima salute. Gli Stati membri stentano a mantenersi in linea con i criteri di convergenza richiesti dal patto di stabilità e di crescita, mentre l'economia ristagna nonostante il rilancio della strategia di Lisbona. L'allargamento ai nuovi dieci membri non sembra aver apportato nuova linfa vitale ma pare, anzi, aver reso ancora più difficile la ricerca del consenso e ancora più fragile la struttura istituzionale. La difficile situazione internazionale e l'incombente minaccia terroristica aprono divisioni sempre più ampie nell'atteggiamento dei diversi Stati membri in relazione alla politica estera e al controllo delle frontiere. In questa situazione, l'approvazione della nuova Costituzione ha avuto una genesi assai difficile e tutto lascia pensare ad un esito per niente scontato, considerando l'atteggiamento negativo di alcuni stati – soprattutto la Francia – in sede di ratifica.

Senza voler ricadere in uno scontato pessimismo, non si può fare a meno di riconoscere la realtà oggettiva del malessere che affligge oggi l'Europa. Malessere che, visto in un'ottica positiva, potrà auspicabilmente costituire lo stimolo per un impegno più intenso verso una sempre maggiore integrazione fra gli Stati europei, come già accaduto in passato. La storia dell'Unione europea

è stata sempre caratterizzata da una alternanza fra momenti di slancio e momenti di stallo e la precedente esperienza lascia presumere che, anche nel caso attuale, gli ostacoli potranno essere superati.

Fra i mali da cui l'Unione europea appare affetta, è da molti diagnosticato quello del cosiddetto "*deficit* democratico"[1]. Espressione, questa, che comprende vari aspetti, tutti riconducibili ad una generale inadeguatezza delle procedure attraverso cui il *demos* europeo dovrebbe, attraverso l'istituto della rappresentanza parlamentare, determinare e condizionare l'attività decisionale delle istituzioni. Ci si riferisce, si badi bene, al fatto che le istituzioni europee appaiono scarsamente rappresentative della volontà politica dei cittadini europei e non certo ad una presunta insufficienza del tasso complessivo di democrazia in Europa, considerando che gli Stati nazionali di cui l'Europa è composta assicurano comunque ai propri cittadini il godimento dei diritti di partecipazione democratica. La patologia presenta numerosi sintomi, alcuni dei quali ricorrono spesso negli scritti di molti autorevoli commentatori. Ripercorriamone, in sintesi, i più evidenti.

Tanto per cominciare, è ben noto come la procedura detta "di codecisione" – quella che pone il Parlamento europeo in una posizione paritaria rispetto al Consiglio dei ministri nella fase di approvazione degli atti normativi – per quanto estesa a sempre nuove materie con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, riguardi per ora circa l'80% dei settori decisionali; residuano infatti importanti aree di intervento – si pensi alla moneta unica o alla politica estera e di sicurezza comune – in cui il Parlamento europeo continua ad essere relegato ad un ruolo di semplice consultazione. Si può proseguire nella diagnosi ribadendo come la mancanza di veri e propri partiti politici europei che prescindano dalla

[1] La letteratura giuridica è ricca di contributi sulla questione del *deficit* democratico nell'Unione europea. Limitandosi solo agli Autori considerati per la stesura di questo saggio, hanno trattato del *deficit* democratico in relazione al ruolo dei Parlamenti nazionali, si veda DELLAVALLE, pp. 124-125, DICKMANN, pp. 134-139, FERRARO, p. 183, GROSSO, p. 114, IBÁÑEZ, pp. 193-202, LIÑÁN NOGUERAS, pp. 178-182, NINATTI, p. 1405 e sgg., ORRÙ, p. 1754, RIDOLA, pp. 19 e sgg., STORINI, p. 257.

dimensione nazionale e la mancata attuazione di una procedura elettorale uniforme per i membri del Parlamento europeo contribuiscano a rendere ancora più labile la rappresentatività politica dell'organo. Il Parlamento europeo, infine, ha ottenuto la facoltà, al pari delle altre istituzioni, di adire la Corte di Giustizia, con l'importante limite, però, della necessità di ancorare il ricorso alla salvaguardia delle proprie prerogative. Un organo siffatto non appare pienamente in grado di tutelare gli interessi e veicolare la volontà dei cittadini europei, senza considerare che i sondaggi mettono in luce una diffusa disinformazione fra i cittadini stessi sul ruolo e sulle funzioni dell'istituzione che più delle altre è chiamata a rappresentarli.

È stato messo acutamente in luce che «il modello parlamentare si insinua nel discorso europeo per il tramite dell'ancoraggio della storia dell'integrazione comunitaria alle tradizioni costituzionali comuni»[2], anche se «si deve notare come le tradizioni costituzionali comuni sull'organizzazione pubblica abbiano influenzato l'evoluzione comunitaria in misura assai inferiore rispetto ad altri settori»[3]. Se, infatti, le tradizioni costituzionali degli Stati membri impongono l'idea per cui "parlamentarizzazione" diventa sinonimo di "democratizzazione", a paragone con gli omologhi nazionali il Parlamento europeo continua ad essere incomparabilmente più debole[4]. Prerogative simili a quelle dei Parlamenti nazionali potrebbero essere riconosciute al Parlamento europeo probabilmente soltanto trasformando l'Unione in un sistema federale[5].

D'altra parte, «la principale ragione alla quale si attribuisce il *deficit* democratico risiede nel fatto che gli Stati nazionali hanno trasferito alla Comunità europea competenze o esercizio di com-

[2] NINATTI, p. 1396. Sul punto anche STORINI, p. 259.

[3] NINATTI, p. 1397.

[4] *Ibidem*, pp. 1401-1402. Nelle pagine successive l'Autrice sottolinea come ad un incremento dei poteri del Parlamento europeo non sia corrisposto un maggior consenso da parte dei cittadini; quindi l'assunto "più democrazia uguale a più Europa" non regge (p. 1404); questo anche perché alla progressiva valorizzazione del Parlamento europeo all'interno dell'equilibrio istituzionale non è corrisposto un incremento del ruolo politico dello stesso (p. 1405).

[5] STORINI, p. 259.

petenze che spettavano al Parlamento e che, una volta trasferite, non sono più riservate, in ambito europeo, all'organo di rappresentanza popolare, ma diventano mero appannaggio dei Governi nazionali in seno al Consiglio dell'Unione»[6]. Sul Consiglio dei ministri il Parlamento europeo, come è noto, non esercita alcun controllo politico, a differenza di quanto non accada nei riguardi della Commissione europea. Tuttavia, i componenti del Consiglio sono membri degli esecutivi nazionali e, di conseguenza, politicamente responsabili dinanzi ai rispettivi Parlamenti. Occorre comunque prendere atto del fatto che le moderne democrazie tendano inevitabilmente a sminuire il ruolo dell'organo legislativo rispetto a quello svolto dagli esecutivi, più capaci di far fronte con tempestività e competenza alle sempre più complesse questioni poste al legislatore; ciò è ancora più evidente negli Stati federali, in cui le seconde Camere, essendo rappresentative degli esecutivi degli Stati membri, introducono nei sistemi istituzionali della federazione alcuni correttivi a tutto vantaggio dei Governi. Questo generale processo di deparlamentarizzazione delle istituzioni democratiche non può che preoccupare, nell'ottica di una adeguata ripartizione dei poteri e del bilanciamento degli stessi[7].

2. *Terapie, controindicazioni ed effetti collaterali*

La terapia suggerita per curare l'insufficiente legittimazione democratica del potere comunitario è comunemente indicata nella parlamentarizzazione del sistema, poiché in Europa il termine "democrazia" è stato per secoli associato strettamente ad un regime politico parlamentare[8]. Tuttavia va considerato che «il peso del principio parlamentare nelle diverse forme di Governo negli Stati membri non è lo stesso: ancora oggi nell'ambito dell'Unione la tradizione parlamentare è molto forte, ma, per esempio, con l'allargamento ad Est vi sarebbero Paesi che si sono dati prevalen-

[6] STORINI, p. 258.
[7] VIOLINI, p. 275.
[8] NINATTI, pp. 1401-1402.

temente una forma di Governo semipresidenziale. Ciò porrebbe seri problemi di raccordo fra la forma di Governo comunitaria e quelle degli Stati membri, proprio per quanto riguarda il tema del peso dei Parlamenti nazionali»[9].

Abbiamo quindi individuato il vero punto dolente. La difficoltà consiste, infatti, nell'assicurare il rispetto del principio democratico in ambito comunitario garantendo, nel contempo, i principi basati sulla leale cooperazione fra Stati sovrani da cui l'Unione europea, al pari di altre organizzazioni internazionali, non può prescindere.

Fra le possibili soluzioni al problema, quella più largamente condivisa nel dibattito dottrinale auspica un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo attraverso, ad esempio, l'estensione a tutti i settori della procedura di codecisione, la riforma dell'attuale sistema di elezione e l'istituzione di veri e propri partiti politici europei. Eppure «gli argomenti a favore dell'esclusivo incremento degli strumenti democratici all'interno dell'organizzazione istituzionale comunitaria non sembrano convincenti per numerose ragioni tra le quali, in primo luogo, quella secondo cui il Parlamento europeo appare tuttora lontano, dal punto di vista rappresentativo, dal poter essere considerato un organo alla pari dei suoi omonimi nazionali e, in secondo luogo, quella per cui nessun Parlamento può operare adeguatamente come perno del sistema democratico di un ordinamento qualora isolato dal contesto politico e sociale che a tale ordinamento serve da substrato»[10]. Un ulteriore profilo problematico «deriva dall'ambigua posizione rappresentativa del Parlamento europeo che, secondo l'artico 190 del Trattato, non è organo di rappresentanza dei cittadini dell'Unione, bensì dei popoli degli Stati. Si tratta di una formula che dà veste ad una ambiguità di fondo della funzione rappresentativa del Parlamento europeo, posta sul crinale tra generalità-universalità della rappresentanza e statal-territorialità»[11].

[9] Ridola, pp. 20-21.
[10] Storini, p. 258.
[11] Ridola, p. 20.

L'altra soluzione "terapeutica" è quella prospettata dalla Corte Costituzionale tedesca – a ribadire l'affermazione per cui la vita istituzionale dell'Unione appare influenzata dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri – nella sentenza del 12 ottobre 1993, secondo cui l'esercizio dei poteri sovrani da parte dell'Unione deve «trovare legittimazione democratica innanzitutto nella volontà dei popoli degli Stati membri per il tramite dei Parlamenti nazionali. Tuttavia, con l'ampliamento dei compiti e delle funzioni della Comunità sorge la necessità di aggiungere alla legittimazione e all'influenza trasmessa dai Parlamenti nazionali una rappresentanza dei popoli organizzata in un Parlamento europeo, capace di fornire all'Unione europea un ulteriore sostegno democratico»[12].

È evidente come la prospettiva del *Bundesverfassungsgericht* sia stata quella di salvaguardare le prerogative del livello nazionale rispetto al livello comunitario sulla base di una interpretazione del principio di sussidiarietà. In ogni caso, essa ha dato l'avvio alla delineazione di un peculiare modello di parlamentarismo a due livelli che dovrebbe caratterizzare l'architettura istituzionale dell'Unione; infatti, «se all'evoluzione della costruzione comunitaria deve corrispondere un rimodellamento della sua struttura democratica, una futura democratizzazione sovranazionale non potrà però avvenire a spese del livello parlamentare nazionale»[13]. È pur vero che l'applicazione di tale sistema parlamentare "multilivello"[14] rischia di aggravare ulteriormente procedure decisionali già complesse, senza contare che gli interessi dei due livelli di assemblee parlamentari non sono necessariamente coincidenti; tuttavia, la connotazione del peculiare approccio europeo all'integrazione

[12] La sentenza è leggibile in traduzione italiana a cura di ANZON e LUTHER, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 690, ed è riportata anche in P. MENGOZZI, *Casi e materiali di diritto* comunitario, Padova, Cedam, 1994, pp. 804 sgg. Il passaggio riportato è citato e commentato da NINATTI, p. 1411 e STORINI, p. 259.

[13] NINATTI, p. 1412.

[14] IBÁÑEZ (p. 193) ritiene che oggi il modello europeo possa definirsi «tricamerale imperfetto» (Parlamento europeo, Consiglio, Parlamenti nazionali), con tendenza a diventare «quadricamerale» (Comitato delle Regioni), senza una chiara delimitazione delle competenze.

[15] NINATTI, pp. 1413-1414.

in senso federale non può che comportare l'emergere di una nuova forma di governo che si avvicina a quella parlamentare, non recependone però integralmente i caratteri[15].

Questo orientamento è stato formalmente recepito per la prima volta nella Dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Maastricht. Da allora in poi esso è stato costantemente sviluppato e ampliato fino a raggiungere una compiuta ed articolata formulazione – attraverso varie tappe costituite dai Trattati di Amsterdam e di Nizza, dalla Dichiarazione di Laeken e dai lavori della Convenzione europea – nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Questo percorso storico ha portato alla definizione di un peculiare ed importante ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario attribuendo ad essi una duplice funzione: da una parte, la possibilità di intervenire nella fase di formazione degli atti normativi comunitari (la cosiddetta "fase ascendente"); dall'altra, la facoltà di esercitare il controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, sia pure indirettamente (cioè per il tramite dei governi nazionali).

Effettivamente, considerando che nel Parlamento europeo non sono presenti partiti politici europei, ma soltanto delegazioni dei partiti nazionali, che i Parlamenti nazionali godono di un livello di vitalità e di sostegno popolare ben maggiore a paragone con le istituzioni europee e che l'affluenza alle urne per le elezioni politiche è significativamente più alta a livello nazionale che europeo, sorge spontaneo pensare di poter affidare agli organi assembleari nazionali la funzione di rappresentare, anche all'interno del sistema istituzionale comunitario, la volontà dei cittadini europei, per lo meno fino a quando il Parlamento europeo non avrà raggiunto un livello di legittimazione politica comparabile al loro[16].

La partecipazione dei Parlamenti nazionali negli affari europei nelle forme che ci apprestiamo a descrivere nella loro evoluzione storica e nella loro definizione attuale è considerata da alcuni auspicabile o addirittura necessaria, purché ovviamente non si traduca in un appesantimento dei già complessi procedimenti

[16] NORTON, p. 213.

comunitari di decisione e di esecuzione[17]. Infatti, per alcuni sarebbe un grave errore «ritenere che il Parlamento europeo sia il solo depositario della rappresentanza dei cittadini dell'Unione europea e ricavarne la conseguenza che rafforzando i poteri del Parlamento europeo si risolvono tutti i problemi: così non è»[18]. Addirittura, si pensa che «l'esperienza ha dimostrato, specie nel nostro Paese, che quanto più è attiva la presenza del Parlamento nazionale nella fase ascendente tanto meno difficoltà si riscontrano nella fase discendente. In particolare, l'attiva collaborazione tra Governo e Parlamento nazionale nella fase di attuazione del diritto comunitario consente di rappresentare in sede europea progetti che corrispondono anche alle esigenze nazionali, di guisa che si realizzano vantaggi pure nella fase discendente»[19]. Per non parlare del fatto che una autorevole corrente di pensiero ritiene che ai Parlamenti nazionali debba essere riconosciuto un co-potere costituente, cioè quello di elaborare e sottoscrivere i Trattati europei, cosa che è finora monopolio dei Governi[20]. Per concludere, va rilevato anche che i Parlamenti nazionali potrebbero ristabilire il circuito democratico soprattutto in quelle aree tematiche da cui il Parlamento europeo è sostanzialmente escluso, fra cui la politica estera e di sicurezza comune[21] e la politica monetaria[22].

[17] Così STORINI, p. 272. Del medesimo orientamento NINATTI, pp. 1410-1415.

[18] NAPOLITANO, p. 7.

[19] FERRARO, p. 184.

[20] NAPOLITANO, p. 8.

[21] GRECO, p. 12. Anche SILVESTRI (p. 6) a tale proposito precisa: «non so allora quanto i Parlamenti nazionali possano accettare di avere un potere effettivo a livello nazionale sulla politica di difesa e la politica estera ed un potere meramente consultivo a livello europeo». Per BONVICINI (p. 9), «va affrontata e risolta in modo diverso la questione del Governo della politica estera europea e va soprattutto accresciuto il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. La politica estera, infatti, rimarrà una tipica competenza nazionale, per cui la divisione di responsabilità tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali resta un elemento importante».

[22] LICCARDO, p. 26: «il Parlamento nazionale possa fare ciò che non può essere svolto dal Parlamento europeo, perché i parlamentari nazionali possono richiedere maggiori informazioni non tanto su ciò che riflette la politica monetaria dell'Unione europea (la Banca centrale europea è fuori dal controllo

Tuttavia, l'attuazione del modello prospettato non è esente da rischi; primo fra tutti, quello di un rallentamento delle procedure decisionali – e di conseguenza, dell'integrazione europea – dovuto al controllo congiunto di istituzioni europee e nazionali sull'attuazione del principio di sussidiarietà[23]. Occorre infatti evitare il rischio di "aggrovigliare" ulteriormente il labirinto procedurale, trovando «un equilibrio fra le due grandi opzioni che stanno dietro l'uso degli strumenti procedurali: il procedimento come fattore di riduzione della complessità oppure come strumento di ampliamento delle passività legate alle esigenze di contraddittorio e di partecipazione»[24]. Inoltre, se è vero che i singoli Parlamenti sono in grado, in forma più o meno marcata, di influire sull'attività del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, è anche vero che «l'azione di ciascun Parlamento rimarrebbe però assai parziale e condizionata da un'ottica necessariamente nazionale – non andando così ad intaccare la sostanza del *deficit* rappresentativo presente nell'Unione europea – se non si raccordasse con quella degli altri Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo»[25]. Sorgono quindi nuove esigenze di coordinamento fra le diverse Assemblee che richiedono la creazione di istituti appositi o l'implementazione di quelli esistenti (ad esempio, la COSAC). Ancora, occorre evitare che la posizione del Parlamento europeo risulti indebolita da una presenza eccessivamente ingombrante dei Parlamenti nazionali non bilanciata da un rafforzamento delle prerogative dell'organo rappresentativo europeo[26]. Infine, bisogna fare in modo che il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella procedura decisionale comunitaria non costituisca un veicolo per la rivitalizzazione dei particolarismi nazionali: un rischio che oggi, dopo l'allargamento dell'Unione e considerando l'atteggiamento di alcuni paesi nei confronti della nuova Costituzione europea,

nazionale) ma su ciò che attiene l'intervento della Banca centrale nel sistema delle banche centrali europee».

[23] FERRARO, p. 191.

[24] RIDOLA, p. 29.

[25] VIOLANTE, p. 728.

[26] PETRANGELI, p. 175.

appare più che mai concreto. Eventuali contrasti fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo circa la legittimità della rispettiva rappresentanza e delle rispettive competenze sulle diverse aree potrebbero essere comunque evitati attraverso l'applicazione, anche in questo settore, del principio di sussidiarietà[27].

A livello nazionale, la valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ordinamento dell'Unione europea provoca alcuni indesiderabili "effetti collaterali". In primo luogo, il lavoro degli organismi interni a ciascun Parlamento che si occupano degli affari comunitari risulta enormemente accresciuto, determinando dispendio di tempo e costi aggiuntivi. In secondo luogo, va detto che – come vedremo – la normativa dell'Unione in relazione alle procedure di informazione a beneficio dei Parlamenti nazionali definisce unicamente uno *standard*, affidando l'attuazione concreta delle procedure alla normativa nazionale. Di conseguenza, il coinvolgimento dei singoli Parlamenti nazionali risulta in buona parte filtrato attraverso i rispettivi Governi e comunque non può essere assicurato in modo uniforme. Ciò determina significativi squilibri, tanto più se si considera la tendenza in atto in tutti i Paesi europei – Italia compresa – al rafforzamento delle funzioni di Governo centrali e locali e al parallelo indebolimento di quelle parlamentari[28], rispetto alla quale «la parlamentarizzazione necessitata in funzione della legittimazione dell'ordine giuridico(-politico) europeo appare come un movimento in controtendenza storica, ma di essa non si può fare a meno»[29].

3. *L'avvio della cooperazione interparlamentare: da Maastricht a Nizza*

Ai fini di una migliore comprensione delle precedenti affermazioni, è opportuno ripercorrere brevemente il percorso storico che, prendendo le mosse dalla Dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Maastricht, si è svolto nel corso di un decennio deter-

[27] Podestà, p. 9.
[28] Ferraro, p. 185.
[29] Orrù, p. 1761.

minando un sempre maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale dell'Unione europea.

La Dichiarazione n. 13 esprimeva la necessità di incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea[30]. Ciò doveva avvenire, da un lato, attraverso scambi di informazioni e contatti regolari tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo e, dall'altro, attraverso la trasmissione ai Parlamenti nazionali delle proposte legislative della Commissione attraverso i rispettivi governi, in modo che essi possano disporre del tempo necessario per un loro esame. La successiva Dichiarazione n. 14 avanzava la proposta – poi rimasta inattuata – della istituzione di una Conferenza o Assise parlamentare, che avrebbe dovuto essere consultata sui grandi orientamenti dell'Unione, fatte salve le competenze dei Parlamenti nazionali, e alla quale il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione avrebbero riferito periodicamente sullo stato dell'Unione.

Non risultava chiaro se la ventilata Assise parlamentare avrebbe dovuto sostituirsi oppure affiancarsi ai due organismi di cooperazione interparlamentare già esistenti, se pure con limitatissima influenza: la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea che si riuniva occasionalmente dal 1963, e la COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti nazionali), istituita a Parigi nel novembre 1989. Nella seconda ipotesi, la ripartizione delle competenze fra i diversi organi non era comunque precisata.

Una vera svolta è avvenuta con il Trattato di Amsterdam, attraverso il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea[31], allegato al Trattato UE modificato. Attraverso

[30] Commenta la Dichiarazione DICKMANN, p. 172, che esprime soddisfazione per il documento, poiché «tanto più è ampia la cooperazione fra tali istituzioni tanto più è possibile ridurre il deficit democratico esistente a livello di istituzioni europee, perché aumenterebbe la possibilità di rappresentare le istanze popolari a livello nazionale nel processo di formazione delle scelte comunitarie». Si veda anche VIOLINI, p. 272 e IBÁÑEZ, pp. 205-206.

[31] Commentano il Protocollo FERRARO, pp. 184-185, NASCIMBENE, p. 23 e p. 31, VIOLANTE, pp. 727-728.

tale atto, viene incoraggiata[32] una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea, pur «ricordando che il controllo dei singoli Parlamenti nazionali sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione è una questione disciplinata dall'ordinamento costituzionale e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro».

Nella prima parte del Protocollo, si delinea la procedura di comunicazione di informazioni ai Parlamenti nazionali. In particolare, tutti i documenti di consultazione della Commissione – cioè Libri verdi, Libri bianchi e Comunicazioni – sono trasmessi «tempestivamente» ai Parlamenti nazionali. Il riferimento alla tempestività dell'informazione non stabilisce, comunque, scadenze precise, né è indicato l'organo responsabile della trasmissione della documentazione ai Parlamenti nazionali, mancando ogni riferimento esplicito ad un eventuale obbligo in tal senso incombente direttamente sulla Commissione europea. Per quanto riguarda, invece le proposte legislative della Commissione che dovranno essere discusse e approvate dal Consiglio e dal Parlamento secondo la procedura di codecisione, esse sono messe a disposizione dei Governi degli Stati membri «in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali possano debitamente riceverle». In questo caso, la responsabilità di provvedere ad informare debitamente i Parlamenti nazionali è esplicitamente attribuita agli organi esecutivi, i quali però restano liberi di definire modalità e tempistiche. Il terzo paragrafo della prima parte del Protocollo delinea una particolare procedura da applicare nel caso in cui la proposta della Commissione riguardi una misura da adottare a norma del Titolo VI del Trattato UE. In questo caso, fatte salve le eccezioni dettate da motivi di urgenza, debitamente motivate, deve necessariamente intercorrere un periodo di sei settimane tra la data in cui la proposta della Commissione è trasmessa al Parlamento e al Consiglio e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione.

[32] Per VIOLINI (p. 273) l'uso del termine "incoraggiare" rappresenta un limite, dovuto peraltro alla necessità di rispettare l'ordinamento costituzionale nazionale.

Il Protocollo non precisa che cosa debba accadere in queste sei settimane; in ogni caso, la *ratio* sottintesa alla disposizione è quella di permettere sia al Parlamento europeo sia ai Parlamenti nazionali, debitamente informati dai rispettivi Governi, di riflettere più accuratamente sulla proposta. Infatti, il Parlamento europeo potrà poi proporre emendamenti, mentre i Parlamenti nazionali potranno adottare atti di indirizzo che vincoleranno la posizione che il membro dell'esecutivo nazionale assumerà in seno al Consiglio dei ministri. Non sfugge come le disposizioni fin qui esaminate rechino un limite implicito, oltremodo significativo, nel fatto che non siano menzionate le proposte di atti da adottare ai sensi del secondo pilastro del Trattato (politica estera, sicurezza e difesa) fra quelle da trasmettere ai Parlamenti nazionali per opportuna informazione.

Nella seconda parte del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, caduto ogni riferimento all'Assise parlamentare prospettata a Maastricht si indica la COSAC – cioè la Conferenza che riunisce i rappresentanti degli organismi parlamentari che si occupano di affari comunitari, istituita nel 1989 – quale organo abilitato a sottoporre all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea i contributi che ritiene utili, ad esaminare qualsiasi proposta od iniziativa legislativa concernente lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che potrebbe incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli, infine a trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo essa ritenga utile relativamente all'attività legislativa dell'Unione, con particolare riferimento ad alcuni settori quali l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, i diritti fondamentali.

A ben guardare, tuttavia, la COSAC[33] non pare essere in grado di veicolare efficacemente la posizione dei Parlamenti nazionali in ordine all'ordinamento giuridico dell'Unione. In primo luogo, è lo stesso Protocollo appena esaminato che, al punto 7, precisa che «i contributi della COSAC non vincolano in alcun modo

[33] Sulla COSAC cfr. STORINI, pp. 260-262 e DICKMANN, pp. 172-173.

i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione». D'altra parte, i parlamentari membri della COSAC non hanno alcun obbligo di difendere la posizione dell'Assemblea di origine e ciò, in ultima analisi, potrebbe portare addirittura ad un indebolimenti dell'influenza dei Parlamenti nazionali a livello comunitario anziché ad un rafforzamento. Inoltre, la funzione essenziale della COSAC consiste nel fatto che un numero ridotto di parlamentari nazionali ricevono una diretta informazione dalle istituzioni comunitarie e mettono a confronto i propri punti di vista due volte l'anno, per una giorno e mezzo: quindi, pur non volendo sottovalutare tale meccanismo di cooperazione, esso deve considerarsi un mezzo limitato, parziale ed incompleto di partecipazione dei Parlamenti nazionali nel circuito decisionale comunitario. Va anche detto che il sistema di partecipazione alla COSAC prevede un massimo di sei membri per ciascuna Assemblea nazionale e, nel caso dei Parlamenti bicamerali, di tre membri per ciascuna Camera: ciò rende impossibile rappresentare tutti i Gruppi politici presenti nei Parlamenti nazionali; senza contare che, data tale forma di partecipazione, le Assemblee unicamerali risultano sovrarappresentate rispetto a quelle bicamerali, e che manca ogni corrispondenza con i modelli di bicameralismo disuguale. I partecipanti alla COSAC sono componenti degli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari ed europei: si tratta di organismi che, nei diversi Paesi, presentano caratteristiche, compiti ed attribuzioni estremamente variegati e non riconducibili ad un modello comune[34]. Infine, va ribadito che ogni delegazione nazionale dispone di due voti: di conseguenza, i singoli parlamentari non hanno libertà di esprimere attraverso il voto la propria opinione.

Dinanzi a tali debolezze, ben poco ha potuto fare la riforma del regolamento interno della COSAC avvenuta nel corso della XXIX COSAC di Atene del maggio 2003[35], sostituendo il prece-

[34] Le diverse soluzioni elaborate a livello nazionale sono esaminate da LENAERTS e VAN NUFFEL, pp. 387-391, NORTON, pp. 214-218, STORINI, pp. 263-270.

[35] In GUCE C 270/1, 4 novembre 2004.

dente regolamento risalente alla riunione di Helsinki dell'ottobre 1999. Le riforme sono consistite essenzialmente in alcuni adeguamenti istituzionali (creazione di un Segretariato permanente e di una *Troika* presidenziale composta dalla presidenza precedente, da quella in carica e da quella successiva del Parlamento europeo) e nella previsione della possibilità di adottare decisioni a maggioranza di - dei voti espressi, che devono costituire almeno la metà di tutti i voti, nel caso in cui il *consensus*, sempre auspicabile, non possa essere raggiunto. Interessante è comunque il contributo offerto dalla XXVIII COSAC riunita a Copenaghen nel gennaio 2002 in ordine alla fissazione di standard minimi indicativi per i rapporti fra Governi e Parlamenti nazionali nell'attuazione del Protocollo di Amsterdam[36]. Si tratta di un codice di condotta che, pur non avendo natura vincolante e non pretendendo quindi in influenzare una materia considerata esclusiva del diritto costituzionale interno, dovrebbe servire ad orientare il rapporto Parlamento-Governo in modo che il Parlamento riceva dal Governo informazioni relative all'attività dell'Unione europea in tempo realmente molto brevi e in forma chiara ed esauriente, che possa realmente utilizzare le informazioni ricevute per esercitare la propria influenza sulla politica europea e che, infine, abbia la reale possibilità di verificare le decisioni dell'esecutivo nazionale all'interno del sistema comunitario.

Ancora più limitato rispetto alla COSAC appare il ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, che si è svolta per la prima volta nel 1963 e che ha assunto una cadenza biennale dal 1988 ed annuale dal 1999: una sede di scambio di opinioni, informazioni ed esperienze nonché di promozione di studi e azioni comuni tra Presidenti su temi attinenti al ruolo dei Parlamenti e all'organizzazione delle funzioni parlamentari, anche in relazione alle forme e agli strumenti della cooperazione interparlamentare. Va detto, comunque, che la COSAC è stata istituita nel 1989 proprio per decisione della Conferenza dei Presidenti riunita in quell'anno a Madrid.

[36] Si tratta dei cosiddetti *Orientamenti parlamentari di Copenaghen*, in GUCE C 154/1, 2 luglio 2003.

Il banco di prova per il più intenso ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale a livello europeo è stato costituito dalla Convenzione presieduta da Roman Herzog istituita al Consiglio europeo di Tampere del 1999, con il compito di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: la composizione della Convenzione, infatti, prevedeva quindici esponenti dei Governi nazionali, un membro della Commissione europea, sedici rappresentanti del Parlamento europeo ed infine trenta membri dei Parlamenti nazionali designati da ciascuna Assemblea. Tutto ciò per garantire una maggior trasparenza nei lavori della Convenzione ed un coinvolgimento più attivo dei cittadini europei attraverso il lavoro svolto dai loro rappresentanti parlamentari. D'altro canto, nel Preambolo della Carta un esplicito riferimento al «rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

Lo schema procedurale definito ad Amsterdam è ancora oggi in vigore. Il Trattato di Nizza, infatti, non vi ha apportato modifiche. In ogni caso, la Dichiarazione n. 23 sul futuro dell'Europa, allegata al Trattato, contiene un esplicito breve riferimento alla necessità di proseguire il cammino dell'integrazione europea, in vista dell'allargamento, prendendo in considerazione fra i vari temi prioritari anche quello del «ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea». Tale esigenza è tanto più avvertita – come si evince dalla Dichiarazione stessa – quanto più si avverte la necessità di garantire la legittimità democratica e la trasparenza nelle attività delle istituzioni europee, nell'ottica di un sempre maggiore avvicinamento dell'Unione ai cittadini. Il punto relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali era uno dei più "insidiosi" del mandato di Nizza, considerando il rischio che il coinvolgimento di questi ultimi nei meccanismi comunitari si traducesse in un indebolimento del Parlamento europeo. La stessa idea, proposta dal Presidente Giscard all'inizio dei lavori della Convenzione di formare un Congresso dei Parlamenti nazionali ed europeo (Congresso dei

popoli)[37], fortunatamente non accolta dalla Convenzione, comportava un rischio per l'autonomia dell'Assemblea europea[38].

4. *Il futuro dell'Europa: le proposte della Convenzione europea sul ruolo dei Parlamenti nazionali*

Il Consiglio europeo riunito a Laeken ha approvato, il 15 dicembre 2001, una Dichiarazione sull'avvenire dell'Europa. Il documento attribuisce ad una apposita Convenzione il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili. Convenzione che – ricordiamolo – riproducendo il modello della precedente Convenzione istituita a Tampere, era costituita da trenta rappresentanti dei Parlamenti nazionali (due per Stato membro) e da ventisei rappresentanti dei Parlamenti dei paesi candidati all'adesione, oltre ovviamente a membri del Parlamento europeo, della Commissione e dei Governi nazionali.

Fra i temi fondamentali, la Dichiarazione prende in considerazione anche quello del ruolo dei Parlamenti nazionali, nell'ottica di accrescere la legittimità democratica e le trasparenza delle attuali istituzioni, ponendosi alcuni interrogativi: i Parlamenti nazionali devono essere rappresentati in una nuova istituzione a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Devono svolgere un ruolo nei settori di intervento europei per i quali il Parlamento

[37] Si veda, in merito, la *Nota* del *Praesidium*, 14 maggio 2003 (CONV 738/03) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel progetto di Convenzione. La proposta Giscard, recepita nell'art. 19 del progetto del 28 ottobre 2002 (CONV 369/02) è stata comunque già criticata nella prima riunione plenaria della Convenzione tenutasi a Bruxelles il 6-7 giugno 2002 (CONV 97/02, p. 9) e non è stata poi accolta nella Relazione finale del Gruppo IV sul ruolo dei Parlamenti nazionali (CONV 461/02, p. 15).

[38] Rossi, p. 161, che ritiene che la Convenzione abbia brillantemente risolto il problema, attribuendo un ruolo ai Parlamenti nazionali senza intaccare i poteri del Parlamento europeo e ricorda che, non a caso, la proposta di coinvolgere i Parlamenti nazionali nel controllo sulla sussidiarietà è stata avanzata dall'on. Mendez De Vigo, rappresentante del Parlamento europeo in seno alla Convenzione.

europeo non è competente? Devono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del principio di sussidiarietà.

A tali interrogativi hanno cercato di rispondere due Gruppi di lavoro interni alla Convenzione, che hanno lavorato in parte congiuntamente: il Gruppo I sulla sussidiarietà, presieduto dal sig. Josè Mendez de Vigo, e il Gruppo IV sul ruolo dei Parlamenti nazionali, presieduto dalla sig.ra Gisela Stuart.

Il Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, nella relazione finale presentata il 23 settembre 2002[39], ha espresso la necessità di implementare il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, attualmente in vigore, che al momento non prevede alcun ruolo per i Parlamenti nazionali. In particolare, il Gruppo ha ritenuto, in modo assolutamente innovativo, che al controllo *ex ante* sull'applicazione dei due principi dovessero essere associati i Parlamenti nazionali, prevedendo parallelamente un rafforzamento del controllo esercitato da questi ultimi sui rispettivi Governi in riferimento alla posizione da sostenere sulle questioni comunitarie. In tal senso, il Gruppo ha ritenuto necessario predisporre un meccanismo *ad hoc*, con la caratteristica di non allungare o bloccare il processo legislativo. Viceversa, il controllo *ex post* dovrebbe essere di natura esclusivamente giurisdizionale ed affidato alla Corte di Giustizia. Il meccanismo per il controllo politico *ex ante* proposto dal Gruppo (il c. d. *early warning system*) prevederebbe un obbligo gravante sulla Commissione europea di trasmettere direttamente al ciascun Parlamento nazionale le proprie proposte di carattere legislativo, nello stesso momento in cui le trasmette al Consiglio e al Parlamento. Dalla data di trasmissione e prima dell'avvio dell'*iter* legislativo ogni Parlamento avrebbe sei settimane di tempo per formulare un parere motivato circa il rispetto del principio di sussidiarietà nella proposta in questione. Qualora, nelle previste sei settimane, il legislatore ricevesse un numero significativo di pareri negativi presentati da almeno un terzo dei Parlamenti nazionali, la Commissione dovrebbe riesaminare la

[39] CONV 286/02. Si veda MORVIDUCCI, pp. 573 ss. e VIOLINI, pp. 284-288.

proposta, eventualmente modificandola o addirittura ritirandola. Inoltre, i Parlamenti nazionali potrebbero intervenire nel procedimento decisionale anche in un secondo momento e cioè al momento della convocazione del comitato di conciliazione nell'ambito della procedura di codecisione[40]. Ai Parlamenti nazionali dovrebbero infatti essere trasmessi la posizione comune del Consiglio e gli eventuali emendamenti del Parlamento europeo, in modo che essi possano, sempre in un tempo di sei settimane, presentare un parere motivato sul rispetto della sussidiarietà nonché far conoscere ai rispettivi Governi la loro posizione in merito, approvando atti di indirizzo secondo le procedure previste dal diritto interno. Addirittura, il Gruppo ha prospettato l'ipotesi che i Parlamenti nazionali che abbiano presentato il predetto parere motivato possano, nella fase del controllo *ex post*, adire la Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.

Il Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali, nella relazione finale presentata il 22 ottobre 2002[41], ha convenuto che un ampliamento del coinvolgimento di tali Assemblee contribuirebbe a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione a condizione che venga evitata ogni forma di deleteria competizione fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Andrebbe di conseguenza implementato il Protocollo sui Parlamenti nazionali allega-

[40] Su questo punto riportiamo il commento di IMBENI (res. sten. pp. 11-12): «Il Parlamento europeo potrebbe comunicare alle Commissioni affari europei dei Parlamenti nazionali il testo degli emendamenti approvati in seconda lettura prima che il Consiglio adotti la propria posizione, sulla base della quale si passa o meno al Comitato di conciliazione. In quella fase, un'informazione ai parlamentari nazionali potrebbe essere utile per un rapporto da instaurare, con un ruolo di coordinamento, tra le Commissioni affari europei (nel nostro caso, della Camera e del Senato, in altri Paesi anche con altre commissioni), per suggerire ai Governi la posizione da assumere (favorevole o meno) sugli emendamenti adottati dal Parlamento europeo. In tal modo, si potrebbe ridurre la tendenza da parte del Consiglio ad agire, anche in sede legislativa, nel chiuso delle sue stanze – si tratta di una critica che il Parlamento da tempo rivolge – "obbligandolo" a rivolgersi di più all'esterno».

[41] CONV 353/02. Commentano il Protocollo: FERRARO, pp. 185-191, GIANNITTI, pp. 172-173, MORVIDUCCI, pp. 565 sgg., PETRANGELI, pp. 174-174, STORINI, p. 262, VIOLINI, pp. 274-280.

to al Trattato di Amsterdam. A tale proposito, il Gruppo ha ritenuto che occorrerebbe fare in modo che la Commissione trasmetta direttamente ai Parlamenti nazionali tutte le proposte legislative, senza esclusione, e che lo faccia nello stesso momento in cui esse sono presentate alle altre istituzioni europee. Prima che il Consiglio possa iscrivere la proposta all'ordine del giorno, dovrebbero passare sei settimane, in modo che i Parlamenti nazionali abbiano il tempo necessarie per un accurato esame della proposta. In queste sei settimane, il Consiglio – compresi i Gruppi e il Co.Re.Per. – non dovrebbe nemmeno concludere alcun accordo preliminare, in attesa che i Parlamenti nazionali comunichino ai rispettivi Governi la propria posizione. Inoltre, una riserva, formulata da uno Stato membro in sede di Consiglio, che tragga origine dalla posizione del Parlamento nazionale, dovrebbe impedire a tale Stato di prendere parte all'accordo sulla proposta all'esame del Consiglio; ciò non dovrebbe impedire una decisione del Consiglio qualora la decisione sia presa a maggioranza qualificata, se tale maggioranza viene raggiunta senza il concorso dello Stato membro interessato. Il periodo di sei settimane per la riserva di esame parlamentare potrebbe subire deroghe in caso di urgenza. Inoltre la Commissione dovrebbe trasmettere anche ai Parlamenti nazionali la sua strategia politica annuale e il suo programma di lavoro annuale; la stesa cosa dovrebbe fare la Corte dei Conti con riguardo alla sua relazione annuale. In relazione al controllo *ex ante* sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il Gruppo ha ribadito che il ruolo peculiare dei Parlamenti nazionali sarebbe quello di consigliare, controllare e impegnare la responsabilità dei propri ministri in relazione alla loro azione in sede di Consiglio, in particolare valutando se un atto legislativo possa essere adottato più efficacemente a livello nazionale o europeo. I Parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti il prima possibile in questa forma di controllo e dovrebbero poter intervenire non solo all'inizio, ma anche durante l'intero *iter* legislativo qualora il testo sia stato sensibilmente modificato rispetto alla proposta originaria. Inoltre, secondo il Gruppo la possibilità per il Parlamenti nazionali di adire la Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà non dovrebbe

essere limitato – come sosteneva invece il Gruppo sulla sussidiarietà – alle sole Assemblee che abbiano presentato il parere motivato. Infine, il Gruppo ha ritenuto che andrebbe significativamente implementata la cooperazione e lo cambio di informazioni e buone prassi fra i diversi Parlamenti, modificando opportunamente la struttura e le attribuzioni della COSAC; addirittura, la COSAC potrebbe costituire la sede per una discussione a livello generale sul controllo della sussidiarietà.

5. *I Parlamenti nazionali nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*

Non tutte le proposte avanzate dai due Gruppi sono state recepite nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, adottato dalla Convenzione europea e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dell'Unione europea il 18 luglio 2003[42]. La Conferenza intergovernativa ha, nelle sue alterne vicende non sempre felici, apportato a quel progetto alcuni significativi cambiamenti, anche nelle disposizioni che riguardano il ruolo dei Parlamenti nazionali. La nuova Costituzione firmata a Roma il 29 ottobre 2003[43], quindi, ha recepito solo in parte le proposte formulate dalla Convenzione e dai suoi Gruppi di lavoro[44].

Per il tema che qui ci interessa, va detto che il Trattato-Costituzione – se si escludono i due Protocolli allegati di cui parleremo in seguito – non contiene una formulazione specifica che riconosca l'importanza del coinvolgimento attivo dei Parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione né norme che sottolineino la necessità che i Parlamenti stessi supervisionino l'azione dei Governi nell'ambito del Consiglio dei ministri[45]. L'art. I-46 del testo

[42] CONV 850/03.

[43] CIG 87/1/04 REV 1, 13 ottobre 2004, pubblicato in GUCE, n. 310, 16 dicembre 2004.

[44] Si sono occupati del ruolo dei Parlamenti nazionali nella Costituzione europea: MORVIDUCCI, pp. 1061 sgg., ORRÙ, pp. 1753-1761, ROSSI, pp. 160-165, SALMONI, pp. 16-19, VIOLINI, pp. 280-284.

[45] VIOLINI, p. 281. Non manca chi (RIVOSECCHI, p. 302) sottolinea come

finale della Costituzione siglato a Roma, dedicato al principio della democrazia rappresentativa, è una norma meramente descrittiva che sfiora appena il livello organizzativo proprio degli Stati membri: nel secondo comma del par. 2 si ribadisce che gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai Parlamenti nazionali. Tale enunciazione è in linea con quanto già detto relativamente alla particolare natura "multilivello" della democrazia parlamentare nell'Unione europea. L'art. I-46 del Trattato-Costituzione afferma il principio della legittimazione democratica di tutte le istituzioni europee: diretta nel caso del Parlamento europeo e indiretta, attraverso il controllo esercitato su di essi dai Parlamenti nazionali, nel caso del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri. Tuttavia, in tal modo «sembrerebbe restringersi l'ambito delle forme di Governo "compatibili" con l'appartenenza all'Unione a quelle che prevedono espressamente un circuito fiduciario Governo-Parlamento. Può allora sorgere il quesito se, in futuro, potrà essere ammesso all'Unione un paese che abbia scelto una forma di Governo di tipo presidenziale o che, comunque, preveda circuiti di legittimazione reciprocamente indipendenti tra esecutivo e legislativo»[46].

Ancora, i Parlamenti nazionali sono informati, al pari del Parlamento europeo, della domanda di adesione all'Unione trasmessa al Consiglio da uno Stato terzo (art. I-58): tuttavia, mentre l'approvazione del Parlamento europeo della domanda di adesione è esplicitamente qualificata come "necessaria", l'articolo tace sul ruolo che spetterebbe eventualmente in tale ambito ai Parlamenti nazionali.

I Parlamenti nazionali conquistano inoltre uno specifico ruolo nella procedura di revisione dei Trattati. La procedura definita "ordinaria" (art. IV-443) attribuisce al Consiglio europeo la facoltà di convocare, se lo ritenesse opportuno, una Convezione inca-

aver affidato la definizione del ruolo dei Parlamenti nazionali ad un Protocollo allegato al Trattato piuttosto che al Trattato stesso costituisce un grave limite.

[46] GROSSO, pp. 11-116.

ricata di esaminare i progetti di modifica del Trattato e di trasmettere una raccomandazione in proposito alla Conferenza intergovernativa; tale Convenzione sarebbe composta anche da rappresentanti dei Parlamenti nazionali oltre che del Parlamento europeo, dei Governi nazionali e della Commissione europea. La procedura di revisione "semplificata" (art. IV-444), invece, prevede che il Consiglio europeo possa emanare all'unanimità una decisione con la quale autorizzerebbe il Consiglio a deliberare all'unanimità anche nei casi in cui il Trattato prevederebbe la maggioranza qualificata, ovvero a legiferare con procedura legislativa ordinaria nei settori che il Trattato riserverebbe alla procedura legislativa speciale; i Parlamenti nazionali, ai sensi del par. 2 dell'articolo, avrebbe sei mesi di tempo per opporsi alla decisione del Consiglio europeo; l'approvazione anche di un solo Parlamento nazionale impedirebbe al Consiglio europeo di adottare la decisione. La normativa appena esaminata tradisce la tensione esistente fra l'orientamento di coloro che intendono assicurare un agevole progresso nelle attività dell'Unione europea eliminando, o comunque allentando, il vincolo costituito dall'approvazione unanime, e quello di quegli Stati che, intenzionati a salvaguardare il più possibile la sfera di sovranità nazionale, hanno voluto riservarsi attraverso i Parlamenti nazionali la possibilità di ostacolare iniziative tese a modificare l'assetto decisionale.

Anche per quanto riguarda l'applicazione della clausola di flessibilità contenuta nell'art. I-18 è presente un richiamo ai Parlamenti nazionali. Infatti, qualora in Consiglio decida all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, di realizzare un obiettivo anche senza che la Costituzione abbia attribuito all'Unione poteri in tal senso, la Commissione dovrà richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali sulla proposta, in modo che essi possano attivare il meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. È evidente l'interesse dei Parlamenti nazionali a controllare l'uso di una clausola che appare potenzialmente ancora più intrusiva delle loro competenze di quanto non lo sia un atto in materia concorrente, tuttavia, la riconduzione di tale controllo al principio di sussidiarietà suscita talune perplessità, in quanto qui non si tratta

di controllare la corretta attuazione di una competenza già esistente e concorrente, ma di verificare l'effettiva necessità di ampliare i poteri dell'Unione, evitando l'abuso di una facoltà che dovrebbe essere eccezionale[47].

Analogo controllo potrà essere attivato dai Parlamenti nazionali sulle proposte legislative relative all'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con particolare riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia (art. III-259). Essi saranno anche informati, insieme al Parlamento europeo, dei risultati della valutazione «oggettiva ed imparziale» che le autorità degli Stati membri compiranno circa l'attuazione delle politiche dell'Unione nel settore della istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. III-260). Nella relazione del Gruppo X della Convenzione[48], era emersa la necessità che, data la delicatezza delle materie in questione in seguito alla loro "comunitarizzazione", i Parlamenti nazionali avrebbero dovuto avere un importante ruolo in questo settore. Non tutte le proposte del Gruppo sono stare recepite nella versione finale del Trattato-Costituzione: lo è stata comunque quella di consentire ai Parlamenti nazionali l'attivazione meccanismo di allarme preventivo o qualche altro strumento simile per accertare la reale dimensione transfrontaliera e l'effettiva gravità di un reato[49]. Tuttavia, il tipo di controllo che i Parlamenti nazionali dovrebbero poter attivare non appare collegato al rispetto del principio di sussidiarietà inteso in senso tecnico, quanto piuttosto ad una interpreta-

[47] MORVIDUCCI, pp. 1075-1076. L'Autrice sottolinea come nella relazione finale del Gruppo V (CONV 375/02) fosse stato appunto evidenziato come il controllo sull'applicazione della clausola di flessibilità non dovesse essere collegato al controllo sulla sussidiarietà, ma piuttosto affidato ad un meccanismo di controllo giudiziario preventivo sulla necessarietà dell'azione dell'Unione. L'Autrice osserva infine che, poiché la clausola di flessibilità non deve servire ad ampliare le competenze materiali dell'Unione, ma solo a sopperire a lacune in ordine ai mezzi e alle misure di cui essa dispone per raggiungere i suoi obiettivi, il controllo parlamentare finirebbe per incidere anche sulla tipologia dell'azione e quindi sul controllo del principio di proporzionalità.

[48] Relazione finale del Gruppo di lavoro X sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottata il 2 dicembre 2002 (CONV 426/02).

[49] MORVIDUCCI, p. 1079.

zione atecnica del principio, consentendo ai Parlamenti nazionali «non solo il sindacato sull'adozione di singole proposte normative, ma anche un più lato controllo, ove la sussidiarietà in senso proprio non posa operare, ma la "delicatezza" della materia e la sua "rilevanza" per lo Stato facciano comunque parere opportuno un loro coinvolgimento»[50].

6. *I Protocolli allegati al Trattato-Costituzione*

a) Il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà

In relazione al principio di sussidiarietà, l'art. I-11 della Costituzione precisa, nel secondo comma del terzo paragrafo, che «le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto Protocollo». Tale Protocollo presenta alcune significative differenze rispetto al suo omologo allegato al Trattato attualmente in vigore e, in particolare, coinvolge i Parlamenti nazionali nella procedura di controllo del principio in questione.

Il nuovo Protocollo[51] precisa che la Commissione deve trasmettere ai Parlamenti nazionali i progetti di atti legislativi europei e i progetti modificati «nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione». Devono inoltre essere trasmesse ai Parlamenti nazionali, secondo l'art. 4 del nuovo Protocollo, i progetti di atti legislativi e le risoluzioni legislative del Parlamento europeo, le posizioni del Consiglio e persino – per il tramite del Consiglio – i progetti di atti legislativi presentati da un Gruppo di Stati membri, dalla Corte di Giustizia, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per gli investimenti. La procedura indicata elimina completamente la funzione dei Governi nazionali come tramite fra le istituzioni europee e i rispettivi Parlamenti.

[50] *Ibidem*, p. 181.

[51] Commenta il protocollo PETRANGELI, pp. 173-175. L'Autore ritiene che il meccanismo prospettato ha il difetto di affidare allo stesso soggetto, cioè il

Secondo l'art. 6, ciascun Parlamento nazionale o anche ciascuna Camera di un Parlamento nazionale ha sei settimane di tempo decorrenti dalla data di trasmissione del progetto per inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione «un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi». Il Presidente del Consiglio trasmetterà il parere all'organo che ha presentato la proposta legislativa, qualora esso sia diverso dalla Commissione o dal Parlamento europeo (Governi nazionali, Corte di Giustizia, Banca centrale europea, Banca europea per gli investimenti). Va rilevato in proposito che, in una ipotesi estrema, una situazione di crisi politica nazionale potrebbe riverberarsi nel circuito legislativo comunitario nel momento in cui un Parlamento nazionale o una singola camera dovesse esprimere un parere negativo avverso una proposta legislativa presentata dal proprio Governo[52].

Parlamento nazionale, l'allarme preventivo e il ricorso giurisdizionale, sovrapponendo così il piano dei rapporti tra organi politici, giustamente ispirato al principio di leale cooperazione, e quello del rapporto tra enti, che trova invece nel conflitto di attribuzioni il suo rimedio naturale; il rischio maggiore è che i Parlamenti possano essere stimolati ad inviare il parere solo per mantenere la legittimazione a ricorrere alla Corte, senza contare la possibilità che l'Unione venga investita di tensioni politiche e istituzionali nazionali (fra Governo e Parlamento o fra i due rami del Parlamento) oppure che si favoriscano comportamenti istituzionali poco corretti (si pensi alla possibilità che il Governo voti in senso favorevole ad un provvedimento in seno al Consiglio ma poi lo "impugni" attraverso il Parlamento nazionale). Quindi, secondo l'Autore, il potere di ricorrere alla Corte dovrebbe essere affidato non al Parlamento nazionale ma al Governo, solo nel caso in cui questi abbia espresso sul provvedimento un voto negativo in sede di Consiglio.

[52] FERRARO scrive a p. 189: «Suscita qualche perplessità la proposta di creare un "meccanismo di allarme preventivo", poiché esso potrebbe complicare il processo decisionale comunitario e mettere in discussione principi ormai consolidati nell'ordinamento comunitario, a vantaggio di una concezione che potremmo definire "statocentrica". In particolare, tale concezione potrebbe avere il sopravvento con all'allargamento dell'Unione europea ad altri Paesi europei, rendendo estremamente complesso l'*iter* di adozione degli atti comu-

Secondo l'art. 7, l'obbligo di riesaminare il progetto legislativo per l'istituzione che l'ha emesso si verifica solo se un terzo dell'insieme dei voti complessivamente a disposizione dei Parlamenti nazionali (ciascun Parlamento ha due voti; se il Parlamento è bicamerale ciascuna camera dispone di un voto) abbiano espresso parere negativo sul progetto; se il progetto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è sufficiente un quarto di voti negativi per assicurarne il riesame. In seguito al riesame, l'istituzione interessata potrà, con decisione motivata, mantenere il progetto, modificarlo o ritirarlo[53]. In relazione all'art. 7, va detto che il sistema di votazione prospettato determina una sovrarappresentazione delle assemblee parlamentari monocamerali rispetto a quelle bicamerali, costrette a suddividere i due voti disponibili fra le due camere, non necessariamente politicamente omogenee; inoltre, attribuendo due voti indistintamente a ciascun Parlamento, non tiene conto del diverso peso di ciascuno in relazione alla quantità di cittadini rappresentata, sovrarappresentando i Parlamenti degli Stati più piccoli.

La procedura di cui agli artt. 6-7 è sicuramente complessa e non garantisce realmente che le istituzioni comunitarie modifichino l'iter legislativo in relazione ai pareri espressi ai Parlamenti nazionali. «Certo, al di là degli obblighi giuridici, sul piano politico le istituzioni non potranno troppo frequentemente ignorare la

nitari e, conseguentemente, bloccare il processo di integrazione e l'azione europea. A ciò si aggiunga che si potrebbero riproporre in sede europea conflitti interni, laddove esistano diverse maggioranze, come avviene ad esempio nel sistema costituzionale francese, nel quale possono sussistere divergenze tra una camera del Parlamento ed il Governo».

[53] MORVIDUCCI (p. 1071) ricorda la proposta, non recepita nella versione finale del Protocollo, per cui i Parlamenti nazionali avrebbero avuto diritto a un nuovo esame nel caso in cui la proposta iniziale sulla quale si fossero espressi fosse stata modificata in modo sostanziale. La soluzione adottata, invece, priva i Parlamenti nazionali del diritto di esprimersi sul testo definitivo. Analogamente, non è stato recepito il principio per cui un certo numero di voti contrari espressi dai Parlamenti nazionali avrebbero obbligato la Commissione europea a ritirare la proposta: il ritiro della proposta è pertanto rimasto una mera facoltà dell'istituzione interessata. Si vedano sul punto i documenti CONV 331/02 e CONV 540/03.

protesta dei Parlamenti nazionali. La procedura però è defatigante e potrà essere utilizzata solo a patto che i Parlamenti si dotino di una buona organizzazione interna e di efficaci meccanismi di coordinamento fra loro»[54].

L'art. 8 del Protocollo non accoglie pienamente il principio – discutibile, eppure da alcuni ritenuto auspicabile[55] – dell'ammissibilità dei Parlamenti nazionali a promuovere ricorsi alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. Infatti, tali ricorsi potranno essere proposti solo da uno Stato membro «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo Parlamento nazionale o di una camera di detto Parlamento nazionale»[56]. Poiché l'art. 8 del Protocollo fa riferimento, per quanto riguarda le modalità di presentazione dei ricorsi, all'art. III-365 del Trattato, si desume che il termine per presentare il ricorso sia di due mesi dalla data della pubblicazione dell'atto. La definizione del peso da conferire alle assemblee parlamentari in questo tipo di ricorsi è stata dunque lasciata agli ordinamenti giuridici nazionali, implicando quindi la possibilità che, nei vari Stati, si compiano scelte diversificate[57]. Né è stato precisato, come

[54] Rossi, p. 164.

[55] Ad esempio Rossi, pp. 162-163, ritiene che la Convenzione avrebbe dovuto introdurre una specifica legittimazione attiva dei Parlamenti nazionali nel giudizio di annullamento degli atti comunitari sena il necessario tramite dei rispettivi Governi. Questo perché oggi «il basso numero di giudizi di annullamento per violazione del principio di sussidiarietà promossi davanti alla Corte di Giustizia testimonia come, tanto le istituzioni comunitarie quanto i singoli Governi, una volta adottato l'atto a livello comunitario, non siano molto propensi a contestarne l'eccessiva invasività dei poteri nazionali».

[56] Inoltre, il secondo comma dell'art. 8 precisa che i ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle Regioni avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione. Considerando che il Comitato delle Regioni, secondo dell'art. I-32 della Costituzione (e anche dell'art. 263 TCE modificato a Nizza, attualmente in vigore), è un organo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale o politicamente responsabili dinanzi ad una assemblea eletta, i ricorsi del Comitato delle regioni rappresenterebbero un ulteriore canale per veicolare la volontà del *demos* europeo.

[57] Cosa succederebbe in caso di mancata adozione di norme statali volte

sarebbe stato invece logico, se lo Stato che presenta il ricorso debba avere preventivamente espresso in Consiglio un parere sfavorevole all'approvazione dell'atto e, in caso affermativo, se tale parere debba essere stato espresso dal Governo nazionale in sede di Consiglio, dal Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 7 del Protocollo o da entrambi.

Il punto non è di poco conto: se, infatti, si fosse esplicitamente scelto di permettere di adire il giudice comunitario ai soli Parlamenti che avessero in precedenza sollevato riserve sulle proposte legislative della Commissione, questo avrebbe potuto provocare abusi da parte dei Parlamenti nazionali nel ricorrere al meccanismo di allarme preventivo, per lasciarsi aperta la possibilità di adire successivamente la Corte di Giustizia[58]. Il Protocollo, tuttavia, non compie alcuna decisa scelta né in tal senso né in senso contrario (libertà di adire la Corte di Giustizia indipendentemente dalla preventiva attivazione dell'*early warning system*), contribuendo ad aumentare la confusione istituzionale. Per questo, non manca chi ritiene che il potere di ricorrere alla Corte avrebbe dovuto essere lasciato ai soli Governi che avessero espresso un voto negativo sulla proposta legislativa in sede di Consiglio, al fine di rispettare i principi della responsabilità politica e della separazione dei poteri[59]. Inoltre, il ricorso alla Corte di Giustizia riverserebbe su di essa valutazioni di natura essenzialmente politica e presupporrebbe da parte di tale organo una conoscenza delle realtà nazionali che essa in realtà non ha. Infine, non appare necessario il controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà attivato per impulso dei Parlamenti nazionali, se si considera che già l'attuale sistema consente alle assemblee parlamentari, secondo le procedure costituzionali previste in ciascuno Stato, di far leva sui rispettivi Governi affinché questi impugnino gli atti co-

a disciplinare l'obbligo di trasmissione dei ricordi? I Parlamenti nazionali potrebbero comunque adire la Corte? L'ipotesi non è inverosimile: si pensi ad un sistema bicamerale nel quale solo uno dei due rami del Parlamento intenda adire la Corte in materia di sussidiarietà, in mancanza di una norma che abiliti al ricorso anche una sola delle due Camere. Sul punto, MORVIDUCCI, p. 1073.

[58] FERRARO, p. 189.

[59] PETRANGELI, p. 174.

munitari dinanzi alla Corte di Giustizia, chiedendone l'annullamento ai sensi dell'art. 230 TCE[60].

Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si conclude con l'art. 9, con cui si precisa che anche i Parlamenti nazionali, al pari del Consiglio europeo, del Consiglio e del Parlamento europeo, ricevono la relazione annuale della Commissione circa l'applicazione dell'art. I-11 della Costituzione.

b) Il ruolo dei Parlamenti nazionali

L'altro Protocollo allegato alla Costituzione è quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, che modifica ed integra il suo omologo allegato al Trattato di Amsterdam[61]. Gli articoli da 1 a 3 del nuovo Protocollo si riferiscono alle procedure di informazione a beneficio dei Parlamenti nazionali e riproducono sostanzialmente quanto già esaminato in relazione al Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. I Parlamenti nazionali ricevono direttamente dalla Commissione i documenti di consultazione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa e di strategia politica nonché i progetti di atti legislativi europei nello stesso momento in cui tali atti sono trasmessi dalla Commissione anche al Consiglio e al Parlamento europeo. Una tempistica assai più stringente rispetto a quella prospettata dall'analogo Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, che precisa unicamente che tale trasmissione debba avvenire "tempestivamente". Inoltre, i Parlamenti nazionali ricevono direttamente dal Parlamento europeo i progetti di atti legislativi da esso presentati e per il tramite del Consiglio le iniziative

[60] FERRARO, pp. 189-190.

[61] MORVIDUCCI, pp. 1088-1093. l'Autrice ricorda come, nell'ambito dei lavori del Gruppo IV, fosse emerso un orientamento favorevole a introdurre nel Protocollo disposizioni che imponessero ai Parlamenti nazionali di attivare il controllo sui rispettivi Governi. La soluzione è stata tuttavia scartata per evitare di incidere su una questione di competenza degli ordinamenti costituzionali nazionali. Il controllo preventivo dei Parlamenti nazionali sull'operato dei propri Governi resta pertanto una semplice facoltà spettante alle Assemblee parlamentari.

legislative di un Gruppo di Stati membri, della Corte di Giustizia, della BCE e della BEI. Il parere motivato che il Parlamento nazionale potrebbe esprimere in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà viene inviato, come già detto, ai Presidenti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio e da quest'ultimo trasmesso alle istituzioni artefici della proposta (Governi nazionali, Corte di Giustizia, BEI e BCE).

L'art. 4 del nuovo Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, come già l'art. 3 dell'analogo Protocollo approvato ad Amsterdam, stabilisce che fra la data in cui un progetto legislativo è messo a disposizione dei Parlamenti nazionali e quella in cui questo è iscritto all'ordine del giorno del Consiglio devono trascorrere sei settimane, salvo casi urgenti debitamente motivati. Queste sei settimane sarebbero utili ai Parlamenti nazionali per esaminare la proposta e pertanto nel corso di tale periodo non è possibile raggiungere alcun accordo in sede di Consiglio. Inoltre – e questo costituisce un'aggiunta rispetto a quanto sancito dal Protocollo attualmente in vigore – «salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo europeo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni».

I Parlamenti nazionali ricevono anche, contemporaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio, la relazione annua della Corte dei Conti, ma solamente «a titolo informativo» (art. 7). Essi ricevono anche direttamente dal Consiglio, contemporaneamente ai Governi degli Stati membri, gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi europei (art. 5). Qualora in Consiglio decida di ricorrere alla già descritta procedura di revisione semplificata di cui all'art. IV-444, i Parlamenti nazionali devono essere informati dell'iniziativa del Consiglio almeno sei mesi prima dell'adozione della conseguente decisione.

Gli articolo 9 e 10 del Protocollo, intitolati alla cooperazione interparlamentare, tradiscono la sfiducia sul ruolo della COSAC come tramite fra istituzioni europee e Parlamenti nazionali. Scompare infatti ogni esplicito riferimento alla COSAC, presente invece nel Protocollo di Amsterdam, sostituito da una generica men-

zione di una Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione[62]. Tale Conferenza, servirà a promuovere in seno all'Unione una cooperazione interparlamentare efficace e regolare fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Essa potrà presentare alle istituzioni europee i contributi che riterrà utili, promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, fermo restando che i contributi della Conferenza non vincolano i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione. A differenza di quanto disciplinato dal Protocollo attualmente in vigore, qui si precisa che la Conferenza potrà riunirsi «in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune». Siffatta affermazione costituisce un indubbio progresso sulla via della democratizzazione di un settore da cui tradizionalmente il canale della rappresentanza parlamentare è stato sempre escluso. Tuttavia, nel nuovo Protocollo non compare più – come invece avviene in quello di Amsterdam – alcun esplicito riferimento a competenze della Conferenza nel campo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dei diritti e delle libertà fondamentali.

7. *L'Italia in Europa: il coinvolgimento del Parlamento italiano nella fase "ascendente"*

Ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1° maggio 1999), il Parlamento italiano ha ritenuto di dover implementare la procedura prevista dall'ordinamento interno attraverso la quale il Parlamento è informato dal Governo circa l'attività legislativa comunitaria. La legge comunitaria 1995-97[63] ha previsto infatti alcune modifiche alla legge 9 marzo 1989 n. 86

[62] Per RIVOSECCHI (p. 302) la mancata costituzionalizzazione della COSAC come strumento di collaborazione e coordinamento interparlamentare rappresenta un grave limite.

[63] Legge 24 aprile 1998, n. 128, in *GURI*, n. 104, 7 maggio 1998.

"La Pergola"[64], fra cui quella di cui all'art. 14, secondo cui «i progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono comunicati, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti» (comma 1). Inoltre «le commissioni parlamentari, prima della data di cui al comma 1, formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Entro il predetto termine le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni» (comma 2). È interessante notare come il Governo si sia quindi impegnato ad una comunicazione dei progetti legislativi europei al Parlamento in modo "contestuale" alla sua ricezione da parte delle istituzioni comunitarie.

Successivamente, l'art. 6 della legge comunitaria 2000[65], con cui si aggiunge alla legge 86/1989 un nuovo art. 1-bis, ha apportato al meccanismo di trasmissione al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari alcune significative integrazioni. Il comma 1 riproduce sostanzialmente il testo dell'art. 14 della legge 128/98, ma sostituendo all'espressione «sono comunicati» quella, assai più incisiva, «sono trasmessi». Effettivamente, la semplice comunicazione non presuppone necessariamente la trasmissione del testo integrale del progetto legislativo comunitario. Di grande rilevanza è poi il comma 2 del medesimo articolo, che mostra nei confronti dell'organo parlamentare una apertura ancora maggiore di quella desumibile dalla normativa europea e dalla legislazione di molti altri Stati membri dell'Unione. La norma infatti precisa che «tra i progetti di cui al comma 1 sono ricompresi anche quelli

[64] *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *GURI*, n. 86, 10 marzo 1989.

[65] Legge 29 dicembre 2000, n. 422, in *GURI*, n. 16, 20 gennaio 2001.

relativi alle misure previste dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, ratificato ai sensi della legge 3 novembre 1992, n. 454, nonché quelli di cui al Titolo V dello stesso Trattato volti alla definizione della politica estera e di sicurezza comune». Infine, le commissioni parlamentari, nonché le regioni e le province autonome, potranno inviare al Governo osservazioni ed atti di indirizzo (comma 3) entro una data indicata dal Governo stesso e comunque prima della discussione del progetto. Se ciò non dovesse avvenire, il Governo potrà procedere di propria iniziativa (comma 4).

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, il Parlamento italiano ha emanato la legge 5 giugno 2003 n. 131 "La Loggia"[66], contenente disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3[67]. Essa prevede, fra l'altro, il principio per cui le regioni e le province autonome concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari. L'attuazione di tale principio ha condotto all'approvazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11[68], che ha interamente abrogato la legge 86/1989 sostituendola con un nuovo testo più rispettoso delle prerogative delle Regioni e delle Province autonome. La nuova legge contiene, all'art. 3, disposizioni relative alla partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni comunitarie e dell'Unione europea. Purtroppo, le soluzioni indicate costituiscono un indubbio regresso rispetto alla normativa precedentemente in vigore, poiché è scomparso del tutto il riferimento, contenuto nella legge 422/2000, alla possibilità che il Parlamento italiano esamini anche i progetti legislativi relative alle materie del Titolo V e del Titolo VI del TUE. Inoltre, secondo il comma 2 della legge, i progetti che il Governo deve trasmettere alle Camere

[66] *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *GURI*, n. 132, 10 giugno 2003.

[67] *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *GURI*, n. 248, 24 ottobre 2001.

[68] *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *GURI*, n. 37, 15 febbraio 2005.

sono relativi ai soli documenti della Commissione europea (compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) e non anche quelli provenienti da altri organi. D'altra parte, poiché la Costituzione dell'Unione europea non è ancora in vigore, la Commissione europea resta l'unica titolare del diritto di iniziativa legislativa. Di grande interesse è il comma 3, che dispone che la Presidenza del Consiglio dei ministri «assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento». Come già nella disciplina precedente, i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni ed adottare atti di indirizzo al Governo. Tuttavia – e questa costituisce una rilevante novità – il comma 7 prevede che a tal fine le Camere possano richiedere al Governo «una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese».

Piuttosto articolata è la parte della disciplina concernente la presentazione dell'attività del Governo in ambito comunitario alle Camere. I competenti organi parlamentari sono tempestivamente informati dal presidente del Consiglio o dal ministro competente anche «sulle proposte e sulle materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea» (comma 4). Il Governo, prima delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alle Camere della posizione che intende assumere e, su loro richiesta, riferisce ai competenti organi parlamentari anche prima delle riunioni del Consiglio dei ministri (comma 5). Ogni sei mesi il Presidente del Consiglio o il ministro per le Politiche comunitarie riferisce alle Camere sui temi di maggiore interesse in discussione in ambito comunitario; inoltre, entro quindici giorni dalle riunione del Consiglio dei ministri dell'UE o del Consiglio europeo informa i competenti organi parlamentari sulle loro risultanze.

L'art. 4 della legge 11/2005 concerne la riserva di esame parlamentare. Il Governo può porre in sede di Consiglio dei ministri dell'UE una riserva di esame parlamentare su un progetto o su un

atto in discussione in casi di particolare importanza economica, politica e sociale. Questo impedisce al Governo di esprimere una posizione a livello europeo prima della conclusione dell'esame dell'atto o del progetto da parte del Parlamento italiano, che non potrà comunque protrarsi oltre venti giorni dalla data in cui alle Camere è stato trasmesso l'atto o il progetto. Qualora i venti giorni dovessero trascorrere inutilmente, il Governo potrà procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare. È evidente come il termine di venti giorni appaia davvero esiguo, in considerazione della durata media sia dei tempi decisionali delle Camere sia di quella dei lunghi e complessi procedimenti decisionali dell'Unione.

In sintesi, si può affermare che, in linea di sostanziale continuità con il passato, la riforma tende a riconoscere all'esecutivo un ruolo centrale nei processi di elaborazione e di attuazione della normativa dell'Unione. Infatti, la tendenza a porre in essere complesse procedure per favorire la partecipazione di altri attori istituzionali, quali il Parlamento e le Regioni, è controbilanciata da una altrettanto marcata e talora eccessiva tendenza a semplificare tali procedure qualora esse arrivino ad intralciare l'azione dell'esecutivo[69].

8. *Alcune considerazioni conclusive*

Dall'analisi fin qui condotta emergono alcune perplessità sul progressivo accrescimento dell'influenza dei Parlamenti nazionali nel quadro istituzionale comunitario. Si ha infatti la sensazione che si tenda ad utilizzare il coinvolgimento delle Assemblee rappresentative nazionali come antidoto al *deficit* democratico che affligge l'Unione: una "patologia istituzionale" che in questo periodo, anche a fronte delle difficoltà economiche e politiche che l'Europa attraversa e al calo di consenso popolare dimostrato dai sondaggi, appare più che mai di significativa gravità.

Il problema è comunque mal posto: infatti, anche ammessa una carenza di legittimità democratica dell'Unione per il permanere di un processo normativo atipico rispetto alle procedure

[69] CANNIZZARO, p. 153.

parlamentari classiche, questa potrebbe essere risolta con modifiche dell'equilibrio interno che valorizzino il Parlamento europeo – ad esempio attraverso l'ulteriore estensione della procedura di codecisione – senza necessariamente dover aprire l'Unione a soggetti esterni quali i Parlamenti nazionali[70].

I rischi che si corrono includendo i Parlamenti nazionali a pieno titolo fra i soggetti che compongono l'architettura istituzionale europea non sono di poco conto. Infatti, Il Parlamento europeo potrebbe risultare ulteriormente indebolito e la sua piena affermazione come organo legislativo europeo, rappresentativo della volontà popolare, potrebbe risultare ritardata. Inoltre, sottolineando l'importanza centrale e prioritaria degli Stati membri, si rischia di ottenere l'effetto negativo di un appesantimento o, addirittura, della paralisi del processo di integrazione, senza una reale contropartita sul piano della legittimità, tanto più che, dati i limiti obiettivi nel coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, ne potrebbe conseguire uno scivolamento in favore dell'esecutivo[71]. Non irrealistica sarebbe quindi l'ipotesi che alcuni Governi siano tentati, da una parte, di rallentare il processo decisionale comunitario facendo leva sui Parlamenti nazionali in sede di controllo sulla sussidiarietà, mascherando così considerazioni legate esclusivamente all'interesse nazionale, e, dall'altra, trasferire all'interno dell'UE le proprie problematiche interne, utilizzando poi il sistema istituzionale europeo come capro espiatorio per giustificare (ed evitare di affrontare) eventuali *deficit* di democrazia e di legittimità avvertibili a livello nazionale[72].

Tuttavia, la legittimazione politica di cui godono le Assemblee nazionali – ben maggiore rispetto a quella finora propria del Parlamento europeo – fa sì che esse diventino un punto di riferimento obbligato nel momento in cui si sceglie di "democratizzare" l'Unione senza tuttavia accrescere di molto le prerogative del Parlamento europeo. Questo mi sembra il nodo fondamentale da sciogliere: se la via per la legittimazione democratica delle istitu-

[70] Morviducci, p. 559.
[71] Dellavalle, p. 163.
[72] Ibáñez, pp. 196-197 e 228.

zioni dell'Unione non supera l'ostacolo di una ridefinizione del ruolo del Parlamento europeo, ma tende ad aggirarlo, le scelte che possono essere compiute in sede costituente appaiono in larga misura obbligate o comunque vincolate ad un ristretto margine di manovra. Per questo, il mutamento di prospettiva che la nuova Costituzione europea compie, che pure è significativo, risente di questa tensione. Quel che è certo è che la Convenzione europea che ha elaborato il progetto iniziale aveva ben presente il reale fondamento della problematica: ciò traspare con evidenza da tutti i documenti di lavoro che toccano l'argomento dei Parlamenti nazionali e, in particolar modo, nelle relazioni finali dei Gruppi I e IV, dalle quali emerge sostanzialmente un dubbio di fondo sulla natura dei poteri che la nuova Costituzione avrebbe potuto affidare agli organi assembleari nazionali.

Quando (e se) il Trattato-Costituzione entrerà in vigore, i Parlamenti nazionali non svolgeranno più soltanto funzioni "esterne" all'Unione, ma risulteranno inseriti nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Tuttavia le soluzioni adottate in tal senso non convincono pienamente larga parte della dottrina, anche se con motivazioni profondamente diverse a seconda dei punti di vista.

Vi è chi mette in luce come il Trattato-Costituzione compie un significativo progresso nel momento in cui, all'art. I-46, afferma il principio della legittimazione democratica di tutte le istituzioni europee: diretta nel caso del Parlamento europeo e indiretta, attraverso il controllo esercitato su di essi dai Parlamenti nazionali, nel caso del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri[73]. Ciò implica un mutamento dell'universo valoriale in cui si muovono le istituzioni europee: «se di Parlamenti nazionali spesso si è parlato e si parla nella storia dell'integrazione europea, non è per discettare su problematiche organizzative o su questioni inerenti al mero buon funzionamento dell'Unione e dei suoi processi decisionali, ma è per la tensione a dar vista ad organismi e procedure decisionali che siano non solo più connessi al titolare della sovranità nel senso più formale della legittimazione democratica,

[73] GROSSO, pp. 114-116.

ma che siano "democratici" anche in senso sostanziale, che siano cioè percepiti dai cittadini europei come rispondenti al loro comune sentire»[74].

Se si resta sul piano dei principi ideali, tali affermazioni sono sicuramente condivisibili. Lo sono in qualche misura anche le soluzioni concretamente adottate, perché in effetti, pur nella loro portata minimale[75], hanno il pregio di aver evitato la contrapposizione fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo[76]. Se non altro, esse sono servite ad evitare guai peggiori, come quello della proposta francese, avanzata all'indomani del Trattato di Maastricht, di istituire una seconda Camera nel Parlamento europeo, costituita dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali secondo una logica federale. Questo perché «i francesi non si erano accorti che, con gli accordi di Maastricht, era avvenuto un passaggio di poteri verso il Consiglio ed interpretarono lo svuotamento dei poteri del Governo nazionale come un passaggio di poteri al Parlamento europeo»[77]. Ulteriori elementi positivi possono essere

[74] VIOLINI, p. 270.

[75] Naturalmente non manca chi esprime valutazioni negative su tali soluzioni proprio a causa della loro portata minimale. Ad esempio VIOLINI, p. 272: «a fronte delle alte aspettative valoriali destate dalle dichiarazioni dei legislatori costituzionali europei, occorre constatare come esse si concretizzino in strumenti ed azioni di portata minimale».

[76] Mi sembrano però eccessivamente ottimistiche le affermazioni di ROSSI (p. 164), secondo cui proprio per la complessità delle procedure con cui i Parlamenti nazionali potranno esercitare il loro ruolo di indirizzo e controllo, questi ultimi, ben lungi da insediare il Parlamento europeo, tenderanno piuttosto a porsi sotto il suo "tutorato". In futuro, quindi, potrebbero persino prefigurarsi alleanze tra Parlamenti nazionali ed europeo contro il binomio Governo/Consiglio.

[77] IMBENI (res. sten., p. 18). Nella sua visione, il tema della cooperazione fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali andrebbe affrontato potenziando il ruolo della COSAC, mentre il problema della seconda Camera potrebbe essere risolto semplicemente attraverso «una netta differenziazione tra ruolo legislativo ed esecutivo del Consiglio e perciò, come si dice, Camera degli Stati al posto del Consiglio. In questo caso si produrrebbe un sistema bicamerale dove le due Camere avrebbero un potere co-legislativo, riproducendo una situazione tedesca o americana». Opinione condivisa anche da RIDOLA, p. 20, e da Orsello, p. 14: «se ci si deve muovere in una prospettiva federale dobbiamo guardare con interesse alla vecchia idea del PROGETTO di Trattato-Costituzione

rinvenuti nell'incremento della cooperazione interparlamentare e dello scambio di buone prassi, da cui sicuramente non si potrà prescindere, nonché nell'incentivazione del dibattito politico a livello nazionale sulle questioni europee, favorito anche dalla più accurata e tempestiva informazione sui progetti di atti legislativi europei che i Parlamenti riceveranno. Saggiamente, a mio parere, la complessa procedura non attribuisce ai Parlamenti nazionali un reale potere di respingere definitivamente una proposta legislativa avanzata a livello europeo né quello di ricorrere direttamente alla Corte. Prerogative, queste, che rischierebbero di rafforzare i particolarismi nazionali anziché la sovranazionalità dell'Unione e si presterebbero facilmente a distorsioni politiche ed abusi. Tra l'altro, se è vero che i pareri da essi espressi in ultima analisi non sono vincolanti, è anche vero che appare difficile immaginare che la Commissione europea si ostini a mantenere una proposta legislativa sulla quale un buon numero di Parlamenti nazionali abbiano espresso parere negativo oppure che il Consiglio e il Parlamento europeo la adottino pur nella consapevolezza dello scontro politico che ne deriverebbe e della prospettiva dell'impugnazione dell'atto dinanzi alla Corte di Giustizia. Senza contare che i diritti di informazione di cui godrebbero i Parlamenti nazionali consentirebbero di avviare un dibattito a livello nazionale prima della decisione del Consiglio, in modo che le Assemblee nazionali possano adottare gli opportuni atti di indirizzo ai propri governi[78].

Mi pare, quindi, che si possano esprimere valutazioni complessivamente positive del modo con cui i Parlamenti nazionali hanno guadagnato uno spazio nell'architettura istituzionale europea, proprio in ragione della sua sobrietà e della sua portata minimale. Non credo, infatti, come qualcuno[79], che l'unico ruolo davvero utile e rilevante per i Parlamenti nazionali sia la possibilità di affidare un mandato al rappresentante del proprio paese in

di Altiero Spinelli, nel senso di creare un modello federale nel quale accanto al Parlamento europeo vi sia un Senato derivante dalla trasformazione dell'attuale Consiglio dei ministri».

[78] Morviducci, pp. 1093-1905.

[79] Liñán Nogueras, p. 183.

seno al Consiglio, in modo che la posizione assunta dal Governo nazionale nel Consiglio dei ministri sia soggetta ad un controllo democratico *ex ante*[80]. Né credo che la strategia seguita possa essere definita una mera «operación cosmética», priva di reale contenuto, che ha insito il rischio di applicare allo spazio pubblico europeo una «representación difusa» in cui naufragherebbero tutti i seri tentativi di democratizzare il sistema[81].

Più che ad un "trattamento cosmetico", qui ci troviamo dinanzi ad una complessa opera di ingegneria istituzionale, che ha cercato di bilanciare al meglio opposte e talvolta contrastanti esigenze. L'edificio può ritenersi ben riuscito, anche se caratterizzato da una certa debolezza strutturale, determinata dal non aver potuto compiere scelte radicali in favore di un potenziamento decisivo del peso politico del Parlamento europeo. C'è da augurarsi, per il futuro, che l'architettura istituzionale europea possa essere consolidata in tal senso.

[80] Ciò avviene in alcuni paesi (si veda LENAERTZ e VAN NUFFEL, pp. 390-391): in Danimarca e in Finlandia, il ministro è tenuto a difendere in seno al Consiglio dell'UE la posizione assunta dalla commissione parlamentare per gli affari europei; in Germania il *Bundesrat* può, in taluni casi, imporre al Governo federale di seguire l'indirizzo espresso dal Parlamento e il Governo è comunque tenuto a consultare il *Bundestag* prima di prendere posizione in Consiglio; un simile meccanismo di consultazione preventiva è previsto dalla legislazione inglese; solo in Austria, però, il rappresentante del Governo nazionale in seno al Consiglio dell'UE è completamente vincolato alla posizione comune adottata dai *Länder* o da una delle Camere del Parlamento federale.

[81] LIÑÁN NOGUERAS, p. 189: «En segundo lugar, las instituciones parlamentarias (las nacionales y la europea), en tanto que elementos centrales de la democracia representativa, son universos complejos, difícilmente reductibles a meros procedimientos. Cada una de ellas responde, después de largo tiempo en las nacionales y de un razonable período de consolidación en la europea, a un complicado proceso de construcción de ámbitos políticos adaptados a las exigencias de su "sistema". La mera transferencia sin más operaciones es francamente arriesgada. No parece conveniente ni que la Unión prefigure el funcionamiento de las instancias parlamentarias nacionales ni que las nacionales determinen el fincionamiento de la europea».

BIBILIOGRAFIA

BONVICINI GIANNI, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 26 ottobre 2001, resoconto stenografico, pp. 7-10.

CANNIZZARO ENZO, *La riforma della legge "La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione ed attuazione di norme dell'Unione europea*, in «Rivista di diritto internazionale», 2005, n. 1, pp. 153-155.

DELLAVALLE SERGIO, *"Cittadini" e "Stati": i fondamenti della legittimità democratica*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, in «Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo», 2004, n. 1, ESI, pp. 123-138.

DICKMANN RENZO, *La democratizzazione dei processi decisionali in Europa*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1994, n. 2, pp. 125-186.

FERRARO FABIO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2003, n. 1, pp. 183-192.

GIANNITI LUIGI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in «Quaderni costituzionali», 2003, n. 1, pp. 172-173.

GRECO MARIO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 12-13.

GROSSO ENRICO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, «Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo», 2004, n. 1, ESI, pp. 105-122.

IBÁÑEZ ALBERTO GIL, *Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer o cuarto poder?*, in *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 191-236.

IMBENI RENZO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 10-12 e 18.

IMBENI RENZO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Il progetto di Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 169-178.

LENÆRTS KOEN e VAN NUFFEL PIET, *Constitutional law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell, 1999, partic. pp. 387-392.

LICCARDO GAETANO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 24-27 e 32.

LIÑÁN NOGUERAS DIEGO J., *El Parlamento europeo y el papel de los Parlamentos nacionales, El gobierno de Europa : diseño institucional de la Unión Europea*, cit., pp. 177-190.

MORVIDUCCI CLAUDIA, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2003, nn. 3-4, pp. 551-583.

MORVIDUCCI CLAUDIA, *Convenzione europea e ruolo dei Parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2003, n. 5, pp. 1061-1095.

NAPOLITANO GIORGIO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 6-8 e 16-17.

NASCIMBENE BRUNO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, p. 21-24 e 30-32.

NINATTI STEFANIA, *La formula parlamentare europea dagli esordi al Trattato costituzionale*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2004, n. 6, pp. 1395-1430.

NORTON PHILIP, *National Parliaments and European Union: where form here?*, in *Lawmaking in the Europeann Union*, London, Kluwer Law International, 1998, pp. 209-222.

ORRU ROMANO, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione: Assemblee nazionali ed Assemblea europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2003, n. 4, pp. 1753-1761.

ORSELLO GIAN PIERO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 26 ottobre 2001, resoconto stenografico, pp. 14-16 e 34-36.

PETRANGELI FEDERICO, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 2003, n. 1, pp. 173-175.

PODESTA GUIDO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 8-10 e 17-18.

RIDOLA PAOLO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 25 settembre 2001, resoconto stenografico, pp. 19-21 e 29-30.

RIVOSECCHI GUIDO, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, cit., pp. 289-304.

ROSSI LUCIA SERENA, *Il "paradosso del metodo intergovernativo": l'equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in *Il progetto di Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, cit., pp. 141-168.

SALMONI FIAMMETTA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in «Il foro italiano», parte quinta, 2005, pp. 16-19.

SILVESTRI STEFANO, Intervento pronunciato nella seduta congiunta delle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, XIV legislatura, seduta del 26 ottobre 2001, resoconto stenografico, pp. 4-7.

STORINI CLAUDIA, *La difficile parlamentarizzazione dell'Unione europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2004, n. 1, pp. 257-272.

VILELLA GIANCARLO, *I lavori della Convenzione e il Parlamento europeo*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, cit., pp. 305-320.

VIOLANTE LUCIANO, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in «Quaderni costituzionali», 1999, n. 3, pp. 725-735.

VIOLINI LORENZA, *I Parlamenti nazionali come fattori di incremento del principio democratico e come garanti del rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, cit., pp. 269-288.

ZEMANEK JIŘÍ, *Improving the Union's democratic legitimacy: the European Parliament*, *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, cit., pp. 237-242.

PIER LUIGI PETRILLO
Luiss Guido Carli, Roma

Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano[1]

1. *Gruppi di interesse, gruppi di pressione,* lobbies*: una questione (non solo) nominalistica*

Il fenomeno dei gruppi di pressione che, organizzati secondo comuni obiettivi, premono sul decisore pubblico affinché compia una determinata azione, è strettamente legato allo sviluppo delle democrazie industriali. Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale ha fatto crescere le aspettative della cittadinanza più attiva, spingendo i più ad organizzarsi per divenire portatori, presso gli organi decisori, di interessi comuni[2]. D'altronde, come è stato autorevolmente sottolineato, «quel che interessa è che l'at-

[1] Ringrazio l'amico prof. Salvatore Aloisio per aver letto una prima versione di questo lavoro e per avermi dato l'opportunità, nel corso di un seminario con gli studenti della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Modena, di proseguire un "discorso" sulle lobby iniziato in occasione del convegno annuale dell'AUSE. Ovviamente ogni omissione o inesattezza dipende esclusivamente da me.

[2] Sul punto F. LANCHESTER, *Stato (forma di)*, in *Enc. diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990 il quale mette in luce l'evoluzione del rapporto tra gli apparati statali e i gruppi di interesse nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato autoritario allo Stato sociale (spec. p. 812). Ugualmente M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, il quale evidenzia il sorgere di pratiche c.d. neo-corporative nello Stato democratico-pluralista.

to d'indirizzo politico, o la legge, o l'atto di controllo, in una parola le decisioni dei parlamentari, possano essere, sostanzialmente, risultati di composizione di interessi e di opinioni»[3].

Questo fenomeno, caratteristico di tutte le democrazie, con sfumature e intensità differenti, è stato studiato prevalentemente in relazione ai suoi aspetti sociologici e politologi, e, in parte, anche storici o economici[4]. È stato analizzato, ad esempio, il comportamento del "lobbista" (dell'agente che materialmente porta avanti l'attività di pressione), il suo profilo individuale, il suo inserimento nel tessuto sociale; sono state studiate le tecniche più efficaci di pressione, elaborando schemi di riferimento e manuali pronti per l'uso; ovvero sono stati costruiti modelli economici volti a verificare l'impatto, sull'economia di un paese, di questa attività[5].

Mancano, invece, studi organici di taglio giuridico[6], specialmente in Italia, e questo per diversi motivi: il ruolo pressoché

[3] M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e Amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 81: per l'A. tale composizione di interessi altrimenti in conflitto è connotato essenziale dello Stato pluriclasse, «complicatissima organizzazione in cui ciascun gruppo chiede tutela dei propri interessi e in cui ogni voce è valida» (p. 98). Sul punto P. TRUPIA, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in «Rassegna parlamentare», n. 3-4, 1987, pp. 207 sgg.

[4] G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffrè 1998: per l'A. «la elaborazione scientifica della materia è ancora molto parziale e allo stato fluido. Il terreno è stato arato soprattutto da sociologi e politologi. I giuristi vi hanno apportato un loro contributo ma, forse, per quantità e qualità inferiore, finora, a quello che ci si sarebbe potuto aspettare da loro» (p. 7).

[5] Per una disamina di questi aspetti sia sufficiente, per ora, il rinvio a J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di pressione in Italia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967 e D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972. Di grande interesse, anche per il taglio interdisciplinare, M. CLAMEN, *Manuel de lobbying*, Parigi, Dunod, 2005, e spec. pp. 81 sgg.

[6] Con una eccezione, a parere di chi scrive, decisamente preziosa: G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 2005, per il quale vi è stata una «rimozione collettiva del contributo di riflessione sul rilievo giuridico degli interessi organizzati» (p. 2). Peraltro l'A. sottolinea (ci torneremo meglio in seguito) come sia da superare la tradizionale dicotomia tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi, trattandosi di concetti tutt'altro che antitetici (spec. p. 26 e pp. 120 sgg.).

monopolistico dei partiti politici nell'intermediazione tra società e Stato, la natura del tessuto economico-sociale caratterizzato da piccole e medie imprese, il basso livello di cittadinanza attiva e, certamente, il "mito" dell'interesse pubblico di derivazione francese (specialmente nell'azione amministrativa) che solo negli ultimi vent'anni sembra in via di superamento[7]. L'effetto è che «dopo la caduta verticale dei partiti come soggetti di intermediazione degli interessi, il processo decisionale pubblico, nella composizione degli interessi contrapposti, risulta coperto da un velo impenetrabile»[8].

La "risposta" dei Parlamenti alle *lobbies* non è uniforme: in alcuni ordinamenti l'accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti; in altri, contano molto le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale; in altri ancora, manca ogni normazione come se la questione non si ponesse. L'analisi comparata evidenzia come nei sistemi in cui il Parlamento è forte – nel senso che gioca un ruolo chiave nei processi politici – esiste una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*; all'opposto, al Parlamento debole corrispondono interessi oscuri[9]. Non a caso, in ambito comunitario, con il rafforzamento del ruolo decisionale del Parlamento si è posta la questione di come regolamentare i rapporti tra l'istituzione e i gruppi di pressione; è a questa realtà che dedichiamo la nostra attenzione, convinti che possa offrire ulteriori spunti di riflessione per il dibattito in corso, da diversi anni, in Italia.

[7] Sottolinea questo aspetto N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2006, p. 2. Peraltro la mitologia dell'interesse pubblico e della legge come espressione della volontà generale è in discussione, da diversi anni, anche in Francia: sul punto prezioso è il dossier di E. GROSSMAN (ed.), *Lobbying et vie politique*, in «Problèmes politiques et sociaux», 918, novembre 2005, spec. pp. 81 sgg.

[8] A. BALDASSARRE, *Introduzione*, in G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2003, p. 11; per l'A. «il fatto che questo tema non riesca ad affiorare nella discussione scientifica e in quella politica è, non soltanto un sintomo del ritardo culturale dei ceti dirigenti italiani, ma anche una spia del cattivo funzionamento della democrazia del nostro paese» (p. 12).

È necessario, però, anzitutto intenderci sulle parole, dando per acquisiti i risultati di altre scienze. Gruppo d'interesse, gruppo di pressione, *lobby*, pur essendo spesso utilizzati come sinonimi (come pure noi faremo), traducono, infatti, situazioni soggettive differenti.

I gruppi di interesse possono essere definiti come quei gruppi che «sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, portano avanti determinate rivendicazioni verso altri gruppi della società, per l'affermazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento inerenti agli atteggiamenti condivisi»[10]. Il sostantivo interesse, in realtà, da solo è vago e indefinito; assume una colorazione solo se accostato ad un aggettivo: privato, pubblico, particolare, generale, locale, nazionale, individuale, collettivo[11]. È l'aggettivo, infatti, a determinare natura e raggio d'azione del gruppo che se ne fa portatore, cosicché, accanto ad interessi "privati", trovano pari legittimazione interessi "pubblici" giacché, in contesti policentrici "esplosi" (come quello che si analizza), ogni livello di governo è un gruppo di interesse organizzato.

Il gruppo di pressione è sempre, quindi, un gruppo di interesse ma caratterizzato dall'aspirazione ad influire sul processo decisionale al fine di mutare la distribuzione delle risorse (specialmente economiche) o di mantenerle a fronte di una minaccia di intervento di altri gruppi contrapposti[12].

[9] Cfr. G. PASQUINO, *Introduzione*, in P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1989, p. 16: l'A. riassume, così, in una formula: «Interessi forti in Parlamento forte con governo forte: questa è la ricetta».

[10] D. TRUMAN, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951, p. 3 (traduzione mia): l'A. è noto per aver teorizzato, sulla base dell'insegnamento di BENTLEY (*The Process of Government. A Study of Social Pressure*, Chicago University Press, 1908), il procedimento decisionale come una continua composizione, scomposizione e ricomposizioni di interessi particolari. Negli anni '60 questa teoria fu sviluppata anche in campo economico dalla scuola della "public choice" (in particolare da J.M. Buchanan e G. Tullock) secondo cui la scelta pubblica è la sintesi condivisa di un costante e trasparente confronto tra interessi particolari.

[11] L. ORNAGHI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il concetto di interesse*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 3 sgg., e L. ORNAGHI, S. COTELESSA, *Interesse*, Bologna, Il Mulino, 2000.

[12] G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G.

L'attività di persuasione, di influenza e sollecitazione che esso svolge è detta, con espressione derivata dal contesto americano, "*lobbying*" (da cui la parola "*lobby*", al plurale "*lobbies*"[13]), termine con cui si indica quel processo di «comunicazione e informazione mediante il quale i lobbisti tentano di persuadere il personale pubblico ad accettare i desideri dei loro clienti, cioè appunto i gruppi, in ordine ai programmi politici»[14]. "Fare lobbying" significa, quindi, essenzialmente, portare a conoscenza dei decisori pubblici (non solo politici) informazioni rilevanti su interessi particolari, al fine di influenzarne le scelte. Chi esercita tale attività è, quindi, innanzitutto un esperto, uno specialista; deve saper "trasmettere" un messaggio preciso (come richiesto dal soggetto o dai

PASQUINO, *Dizionario della Politica*, Torino, Utet, 2004 (2° ed.), p. 420; L. LANZALACO, *Gruppi di pressione*, in G. CAPANO, M. GIULIANI, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2002 (il quale sottolinea – p. 171 – come l'azione dei gruppi possa stabilizzare o destabilizzare un regime politico e, in special modo, i sistemi democratici in fase di consolidamento o di instabilità politica).

[13] La parola "lobby" ha una storia antica. Nella lingua inglese essa indica ancora la grande sala presente negli alberghi dove generalmente si incontrano gli ospiti dell'hotel e gli invitati esterni. Le prime tracce del termine si ritrovano in alcuni testi anglosassoni del 1553: derivato dal latino *laubia* (propriamente loggia, vestibolo), il termine era usato in ambienti monastici per indicare un luogo coperto in cui si cammina. Qualche anno dopo, nel 1575, la parola indicava il corridoio collocato davanti ad una stanza in funzione di sala d'attesa o vestibolo. Nel linguaggio nautico, nello stesso periodo, "lobby" era l'appartamento o il corridoio situato nella parte anteriore della nave sotto il cassero. E nella seconda metà del '700 con "lobby" si indicava, nella terminologia agricola, una piccola recinzione per il bestiame, adiacente all'aia. Nell'ambiente politico la parola "lobby" entra nel 1640 ed è usata per indicare la grande stanza d'ingresso della *House of Commons* di Londra, aperta al pubblico, dove conversavano parlamentari, giornalisti e, appunto, "lobbisti" ovvero portatori di interessi particolari. È negli Stati Uniti d'America che, dal 1832, la parola "lobby" viene utilizzata anche come verbo per indicare l'attività di persuasione messa in pratica nel Campidoglio di Albany, nello Stato di New York, dai "*lobby agents*" verso i politici locali. Cfr. *The Oxford Universal Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 1973, pp. 1228 sgg.

[14] D. FISICHELLA, *Lineamenti di Scienza politica*, Roma, Nis, 1988, p. 159; ugualmente per G. PASQUINO, *op. cit.*, p. 420) con la parola "lobbying" si intende quel processo «per mezzo del quale i rappresentanti di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision-makers*, i desideri dei loro gruppi».

soggetti di cui "porta" l'interesse); e deve saper convincere il proprio interlocutore sulla validità dell'opzione rappresentata[15]. Il lobbista non è, quindi, un corruttore; non fa pubblicità, né propaganda; il suo obiettivo è, all'opposto, fare in modo che l'interlocutore acquisisca le informazioni corrette (chiare e veritiere) per effettuare scelte libere e consapevoli; ovviamente, però, trattandosi di un portatore di interessi particolari, egli evidenzierà gli aspetti che maggiormente lo riguardano, spettando al decisore pubblico il compito di sintetizzare i diversi interessi particolari per definire una scelta a effetto generale e vincolante.

Si assume, in tal modo, una visione positiva dell'attività lobbistica, in quanto funzionale all'elaborazione di una decisione a basso grado di conflittualità, assunta dopo averne valutato l'impatto sui destinatari. Il fenomeno ha certamente aspetti patologici, anche molto gravi, e, spesso, nella percezione collettiva, è legato alla commissione di illeciti penali, quali la corruzione, come se fossero due facce di una stessa medaglia. Tale percezione è evidente nei dizionari di lingua italiana dove "gruppi di interessi" e "gruppi di pressione" sono definiti come «gruppi di potere in campo economico e politico» che, attraverso indicazioni occulte, sollecitazioni insistenti, tentano di influenzare la decisione generale[16]. Si tratta, però, di gravi patologie, di situazioni che vanno tenute distinte dalla fondamentale attività di trasmissione di informazioni svolta dai gruppi di interesse; patologie, peraltro, che derivano proprio – come si dirà in sede di conclusione – dall'assenza di regole organiche e condivise.

[15] In tal senso W.L. MILBRATH, *Lobbying as a Communication Process*, in O. LERBINGER, A.J. SULLIVAN (eds.), *Information, Influence, Communication*, London, Basic Book, 1965, pp. 123 sgg.; ugualmente M. CALIGURI, *Le lobbies: queste sconosciute*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, pp. 8 sgg. e P. NIZZA, *Il lobbying*, in «Rassegna parlamentare», 1989, n. 1-2, pp. 27 sgg.

[16] Cfr. voce "interesse", in *Il grande dizionario della Lingua italiana*, Milano, Garzanti, 1994, p. 966.

2. *Mr Smith goes to Bruxelles ... ovvero sulla (necessaria) permeabilità delle istituzioni comunitarie alle pressioni dei gruppi di interesse*

Nei sistemi politici in cui, da un lato, gli apparati burocratici interni alle istituzioni e, dall'altro, gli apparati serventi dei partiti politici sono strutturati in modo organico, sono forti ed influenti in quanto professionalizzati e specializzati, l'attività dei gruppi di pressione trova, necessariamente, uno spazio limitato. Le informazioni, infatti, di cui il decisore necessita, sono già in suo possesso, grazie agli apparati serventi. La domanda sociale (necessariamente frammentata) è, in questi contesti, articolata tramite i partiti politici che partecipano alla determinazione delle decisioni pubbliche nelle Assemblee rappresentative, diventandone politicamente responsabili[17]. Pur tuttavia anche in questi contesti, proprio per la natura frammentata della domanda, e per l'impossibilità della dialettica parlamentare a rappresentare pienamente la dinamica degli interessi organizzati, le *lobbies* operano[18].

Nei sistemi in cui, all'opposto, la burocrazia è, prevalentemente, di formazione generalista[19], ovvero i partiti politici sono scarsamente strutturati al proprio interno o non in grado di raccordare le proprie istanze con quelle della collettività che rappresentano (o aspirano a rappresentare), lo spazio dei gruppi di pres-

[17] La differenza tra partiti e gruppi di pressione è proprio nella titolarità, solo in capo ai primi, della responsabilità politica: i secondi, infatti, «perseguono (...) la tutela dei loro interessi particolari, senza però assumere mai la responsabilità per l'esercizio del potere statale» (J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, tr. it. a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 1993, p. 298). Ugualmente P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè 1982, spec. pp. 96-97, e C. ROSSANO, *Partiti*, in *Enc. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, pp. 1 sgg.

[18] In questi termini, mi pare, A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 78 e pp. 93-94.

[19] Evidenzia l'importanza della formazione specialistica della burocrazia parlamentare con particolare riferimento al procedimento legislativo P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. pp. 122 sgg.

sione è più ampio e la loro funzione tende a trasformarsi, divenendo veri e propri attori politici.

Soprattutto in questi ultimi sistemi è essenziale, affinché ne sia garantito il corretto funzionamento, regolamentare l'accesso degli interessi particolari alle istituzioni[20]. Non è un caso che negli Stati Uniti d'America, dove storicamente i partiti rivestono il ruolo di collettori delle istanze sociali solo nel momento elettorale e sono, in prevalenza, destrutturati[21], esiste una regolamentazione del fenomeno fin dal 1946[22], introdotta per attenuare la crisi (anche di coscienza) dei rappresentanti del popolo, e resa evidente in un film magistrale di Frank Capra, del 1939, *Mr. Smith goes to Washington*. Qui si racconta la storia di Jefferson Smith (interpretato da James Stewart) divenuto, all'improvviso, senatore: Mr. Smith, pur non essendo pratico di politica, non conoscendo il funzionamento delle istituzioni, comprende, subito, che trasformare una proposta in legge non è "un gioco da ragazzi" perché bisogna ascoltare tutti gli interessati e poi discutere, discutere e ancora discutere[23].

[20] Questo con la duplice consapevolezza che, da un lato, «le regole giuridiche (...) non colgono i fenomeni reali» e «la regolamentazione giuridica del *lobbying* tende spesso ad essere qualcosa di molto artificiale e il più delle volte inefficace», e, dall'altro, che sia comunque essenziale una normazione minimale poichè «il mancato riconoscimento del fenomeno a livello statale produce (...) conseguenze paradossali» (N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Osservazioni preliminari*, cit., pp. 1-2).

[21] Cfr. O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2004, spec. pp. 66 sgg. e pp. 132 sgg.

[22] Su cui si rinvia a G. SAVINI, *La nuova normativa sulle lobbies negli Stati Uniti. Il Lobbying Disclosure Act*, in «Rassegna parlamentare», 1997, n. 4, pp. 915 sgg.

[23] Memorabile il discorso finale al Congresso del Senatore Smith: «Just get up off the ground. That's all I ask. Get up there with that lady, that's up on top of this Capitol Dome. That lady that stands for Liberty. Take a look at this country through her eyes if you really want to see something. And you won't just see scenery. You'll see the whole parade of what man's carved out for himself after centuries of fighting. And fighting for something better than just jungle law. Fighting so as he can stand on his own two feet free and decent, like he was created no matter what his race, color, or creed. That's what you'd see».

È anche, questa, la natura negoziale del funzionamento del sistema, la cifra della *governance* europea[24]: il pluralismo delle sue istituzioni[25], la forma di governo dell'Unione[26] «prescrittivamente collaborativa, che mira al coinvolgimento partecipativo procedimentalizzato con prevenzione del conflitto giurisdizionale»[27], hanno favorito la formazione e la crescita dei gruppi di interessi[28].

Non è un caso, quindi, che il rapporto tra l'Unione europea e le *lobbies* risalga alla nascita stessa della CECA, nel 1951, quando fu aperto il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della Confindustria italiana; né che siano stati istituiti, nel tempo, luoghi istituzionali di rappresentanza diretta degli interessi, come il Comitato sociale ed economico e il Comitato delle Regioni, ancorché questi, al pari degli omologhi Comitati nazionali, poco incidano sulle decisioni finali[29].

[24] Essa è «caratterizzata principalmente da un rapporto di quasi completa mancanza di separatezza tra potere legislativo e potere esecutivo» (A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale comune*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 164). Si vedano, quanto meno, le riflessioni pienamente condivise di A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *La Costituzione europea,* Annuario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1999, Padova, Cedam, 2000, pp. 73 sgg., e di G. GUZZETTA, *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'aut aut all'et et*, e quelle di S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, entrambi in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, rispettivamente alle pp. 5 sgg. e 67 sgg.

[25] M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sopranazionale*, in «Politica del diritto», 1994, n. 2, pp. 203 sgg.; in generale, da ultimo, R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, spec. pp. 59 sgg.

[26] «Sempre che sia maturo e corretto utilizzare quest'ultima locuzione rispetto agli aspetti istituzionali dell'Unione europea» come osserva P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione europea. Introduzione*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, Giuffrè 2002, p. 207.

[27] F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2005, p. 120.

[28] Questi spesso hanno rappresentato la bocca e le orecchie della Commissione: B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the E.U.,* London, Routledge, 1999, pp. 67 sgg.

[29] Sul caso italiano, offre spunti per un ripensamento del "Cnel" G. PIZIO AMMASSARI, *La rappresentanza degli interessi nella legge di riforma del Cnel*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 1989, n. 41, pp 1 sgg.

La modalità di formazione delle decisioni comunitarie, infatti, con la previsione di Libri verdi licenziati dalla Commissione europea al fine di recepire le istanze della c.d. "società civile", prima di intraprendere l'iniziativa normativa, evidenzia la centralità dei gruppi di pressione nel sistema comunitario: «in fact, wide consultation is one of the Commission's duties (...) and helps to censure that proposals put to the legislature are sound»[30].

Si è posto, di conseguenza, il problema, non solo giuridico, di come garantire una uguale rappresentazione degli interessi presso i titolari dell'autorità decisionale.

La questione è stata affrontata, inizialmente, soprattutto con riferimento alla Commissione europea: la sua *composizione* (i commissari sono, come si sa, in virtù della complessa procedura di nomina, estranei alla logica intergovernativa, e, quindi, indipendenti, slegati da ogni vincolo nazionale e politico), la sua *struttura* (basata su tante direzioni generali quante sono le competenze dei commissari, su molteplici "servizi" generali e interni, su oltre

[30] European Commission, *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue*, Com (2002), p. 4, e, prima, il Libro bianco sulla *Governance* europea licenziato dalla Commissione nell'ottobre 2001, in cui si sostiene che «less formalised contacts with interested parties» rappresentano il terzo pilastro dell'integrazione tra le istituzioni comunitarie e la società civile. Da notare come l'art. 3 del Protocollo sulle politiche sociali allegato al Trattato di Maastricht attribuisca alla Commissione il compito di consultare le "parti sociali" (ovvero l'unione degli imprenditori europei, la confederazione europea dei sindacati, l'associazione delle imprese a partecipazione popolare) prima di intraprendere ogni azione in materia: ex art. 138, c. 4, TCE (come riformulato dal Trattato di Amsterdam), in occasione delle consultazioni con le parti sociali, queste possono chiedere che sia attivata la procedura ex art. 139 TCE ovvero che siano conclusi, a livello comunitario, relazioni contrattuali anche sotto forma di accordi. In questo caso, precisa l'art. 78 del regolamento del Parlamento europeo, la Commissione trasmette tutti i documenti redatti sulla cui base le commissioni parlamentari competenti per materia elaborano una relazione di merito, presentando una proposta di risoluzione di adozione o reiezione dell'accordo. Il meccanismo è stato poi integrato, nel 2003, con l'obbligo, in capo alla Commissione, di predisporre un'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) prevedendo, dopo aver analizzato in modo "freddo" lo *status quo*, la consultazione dei diretti interessati, al fine di compiere una scelta tra diverse opzioni. La logica della motivazione di ogni provvedimento comunitario va nella stessa direzione.

1.000 Comitati consultivi, di gestione, di regolamento che istruiscono le pratiche assolvendo ad una funzione preparatoria e di "filtro" della Commissione[31]), e la sua *centralità* nel processo decisionale (è titolare esclusivo dell'iniziativa normativa) l'hanno, infatti, resa facilmente permeabile ai gruppi di pressione. Per questo la Commissione, il 2 dicembre 1992, ha adottato una comunicazione volta ad instaurare un «dialogo aperto e strutturato» con i gruppi di interesse[32], basato sul principio dell'equo trattamento dei gruppi da parte della burocrazia interna, dalla esplicita dichiarazione degli interessi da loro portati anche con l'adozione – su base volontaria – di codici di condotta, e della assoluta trasparenza nei rapporti tra lobbisti, commissari, funzionari comunitari[33]. La trasparenza, infatti, «ha a Bruxelles, come fatto e ideologia del buon governo, il posto che la responsabilità ha a Washington – responsabilità del governo come dei gruppi. (...) È in questo spazio tra apertura e riservatezza che si muove la Commissione nel delicato campo della trasparenza»[34].

[31] I comitati «non eletti, ma rappresentativi, politicamente irresponsabili ma dotati di credibilità (...) sono il plesso che coniuga il mercato, la società, i governi, le istituzioni in un network dotato di alta capacità operativa»: M. FIORAVANTI, S. MANNINI, *Il "modello costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive*, in *Una Costituzione senza Stato*, cit., p. 60.

[32] Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 2 dicembre 1992: «Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale».

[33] Nel 2000 la Commissione ha approvato due nuovi codici di condotta, dei commissari e del personale amministrativo in esso operante. Nel primo Codice di condotta si vieta ai commissari di accettare regali ed onorari superiori ai 150 euro, imponendo loro di comunicare al Presidente della Commissione i propri interessi economici e quelli dei famigliari, e di rifiutare incarichi potenzialmente in conflitto una volta cessato il mandato (tale codice è stato, in realtà, disatteso in almeno due occasioni: dal commissario all'Industria Martin Bangeman il quale, un mese dopo la conclusione della sua esperienza di commissario europeo, accettò l'incarico di direttore del più grande gruppo telefonico spagnolo – Telefonica –, e dal capo di gabinetto del commissario ai Trasporti – e vice presidente – Neil Kinnock, il quale si dimise per accettare l'incarico di alto dirigente della British Airways. Ricorda questi episodi G. Graziano, *Le lobbies*, cit., p. 96). Il Codice di condotta del personale amministrativo, da un lato, vieta ai funzionari della Commissione di farsi influenzare, nelle loro decisioni, dai gruppi di interesse e da pressioni politiche, dall'altro suggerisce loro di permettere a tutte le parti interessate di partecipare al processo decisionale facendo sentire la propria voce.

[34] G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Bari, Laterza, 2002, pp. 97-98.

Non stupisce, quindi, il fatto che le *lobbies* abbiano svolto un ruolo determinante nella costruzione dell'Unione e nel processo di integrazione comunitario, agendo, spesso, «come grimaldello per arginare preconcetti e furori nazionalistici»[35], in quanto portatrici di interessi transnazionali, divenendo non solo agenti di trasmissione di domande particolari ai decisori pubblici, ma veri e propri protagonisti del processo decisionale, concorrendo all'adozione delle politiche europee[36].

L'allargamento a 10 nuovi paesi dell'Unione, a partire dal maggio 2005, ha rafforzato la posizione dei gruppi di pressione, anche solo per la necessità, per la burocrazia come per la politica, di dover interpretare 25 differenti culture e tradizioni (anche giuridiche) e, quindi, di dover mediare tra interessi "nuovi" e interessi "antichi" (o consolidati)[37].

3. *Il ruolo "emergente" del Parlamento europeo e i "convitati di pietra"*

Il ruolo del Parlamento europeo, a partire dall'Atto unico europeo fino al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, è cresciuto notevolmente: l'elezione diretta dei suoi 732 membri ex art. 190 TCE (a partire dal 1979), l'estensione – a materie sempre più rilevanti e numerose – della procedura di codecisione, il rafforzamento della funzione di controllo specialmente verso la Commissione, hanno trasformato il Parlamento, emblema della tipicità comunitaria[38], nell'«arena di raccordo della democrazia europea»[39].

[35] G. Graziano, *Le lobbies*, cit., p. 49.

[36] È un aspetto sottolineato da S. Berger, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 36 sgg.

[37] Sul punto A. Vatta, *Lo sviluppo della società civile*, in L. Mattina (a cura di), *La sfida dell'allargamento*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 215 sgg.

[38] G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1997, p. 29; talmente tipico è il sistema comunitario d'aver fatto proprio un nome, "Parlamento", che appare essere del tutto improprio: F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 113

[39] N. Lupo, A. Manzella, *Parlamento europeo*, in S. Cassese, G. Napolitano, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 387 sgg. e spec.

All'interno del Parlamento, a norma del suo regolamento, i deputati possono costituire gruppi, di almeno 19 componenti, eletti in 1/5 degli Stati membri, «secondo le affinità politiche»[40]. Tali gruppi, per come sono costituiti, assolvono alla funzione di mediazione dei diversi interessi nazionali, al fine di raggiungere posizioni comuni. Essi sono, in linea teorica, l'espressione dei partiti politici europei[41].

p. 388. Con riferimento anche al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si vedano, quanto meno, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The European Constitution*, 2005 (in corso di pubblicazione e reperibile su *www.associazionedeicostituzionalit.it*); L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 131 sgg.; C. PINELLI, *I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale*, in *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Quaderni IAI, n. 21, Roma 2004, pp. 9 sgg., e ID., *Il momento della scrittura*, Bologna, Il Mulino, 2002 (spec. pp. 59 sgg. e pp. 183 sgg.); e, da ultimo, se si vuole, P.L. PETRILLO, *Il Parlamento europeo tra realtà e (antistoriche) ambizioni*, in S. ALOISIO, C. ROGNONI VERCELLI, *L'Europa nel nuovo ordine internazionale*, Bari, Cacucci 2005, pp. 191 sgg.

[40] Ex art. 29 del regolamento interno (nella 16° versione modificata, da ultimo, nel febbraio 2006, e, di seguito, chiamata RP). Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Nella quinta legislatura alcuni deputati (tra cui i radicali italiani e l'estrema destra francese) hanno cercato di costituire un gruppo parlamentare al solo fine di ottenere risorse e strutture, oltre che per incidere maggiormente, in sede di conferenza dei capogruppo, sulla programmazione dei lavori. L'ufficio di presidenza del Parlamento ha rigettato la richiesta per l'assenza delle «affinità politiche ed ideologiche». Tale lettura dell'art. 29 RP è stata successivamente confermata dalla Corte di Giustizia delle Comunità (con la sentenza del 20 ottobre 2001) a cui i parlamentari avevano fatto ricorso. Sul punto si rinvia alle condivise osservazioni di E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 91 sgg.

[41] F. JACOBS, R. CORBETT, M. SHACKCETON, *The European Parliament*, London, Cartemill, 2003 (5° ed.), pp. 96 sgg.; V. LIPPOLIS, *L'evoluzione istituzionale dell'Unione e i suoi riflessi sugli schieramenti politici*, in «Il Mulino», n. 4, pp. 1004 sgg.; M. CARTABIA, *Gruppi politici e* interna corporis *del Parlamento europeo*, in «Quaderni costituzionali», 2000, pp. 191 sgg. S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di),

Il sistema elettorale sostanzialmente uniforme e proporzionale (spesso differente da quello previsto per le elezioni nazionali, come in Gran Bretagna o in Italia) e la regolamentazione dei gruppi parlamentari, infatti, hanno sviluppato una sorta di coscienza europea nei partiti di molti Stati, tale da spingerli a "coalizzarsi" a livello europeo e a formare nuclei stabili con strutture autonome rispetto ai singoli partiti[42]. Tali federazioni transnazionali restano, però, deboli anche perché al loro interno le componenti nazionali «appaiono spesso preoccupate di dover giustificare a livello nazionale le loro azioni» limitando, così, l'incisività delle azioni a livello europeo[43], sebbene abbiano assunto, anche sul piano del diritto positivo, un certo rilievo[44]. L'articolo 191 del Trattato CE, infatti, riconosce l'importanza dei partiti politici europei quale «fattore per l'integrazione in seno all'Unione» in quanto «essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». Nella realtà, però, essi sono come "convitati di pietra" del sistema comunitario, scarsamente rilevanti[45]. Infatti, mentre a livello nazionale i partiti operano nella società promuovendo progetti di cambiamento o di conservazione degli equilibri esistenti, a livello europeo essi non riescono ad andare oltre l'aspetto organizzativo della federazione, mancando ogni fondamento ideologico e programmatico comune. Di conseguenza non si è creato «quel circolo virtuoso che ha condotto i Parlamenti a stimolare la crescita organizzativa

Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo, I, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 3 sgg.

[42] M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa*, Roma, Carocci, 2004, p. 156. I primi a coalizzarsi a livello europeo sono stati il Partito popolare europeo (PPE), il Partito socialista europeo (PSE) e i liberali e i democratici per l'Europa (ALDE, un tempo ELDR), seguiti, di recente, dalla Sinistra unitaria europea e dai Verdi europei (ALE).

[43] L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 125; offre una lettura parzialmente diversa (e, quindi, meno critica) A. KREPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, spec. pp. 212 sgg.

[44] N. LUPO, A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, cit., p. 388.

[45] L. BARDI, *Il Parlamento europeo e i partiti politici*, in *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, cit., p. 29.

dei partiti e i partiti (...) a ricercare nel rafforzamento del Parlamento un rafforzamento del loro medesimo ruolo politico»[46].

In questo contesto il Parlamento europeo è fortemente permeabile all'azione dei gruppi di pressione che operano come «antenne del sistema democratico», come base di legittimazione delle iniziative comunitarie[47]. Questo non è un fattore di debolezza del Parlamento, bensì è indice della sua forza: le *lobbies*, infatti, come insegna la politologia americana, operano dove c'è il potere, dove le decisioni finali possono essere influenzate. In un contesto generalizzato di crisi dei parlamenti, l'Assemblea europea ha mostrato e continua a mostrare la sua vitalità, anche in occasione dell'investitura (tutt'altro che formale) della nuova Commissione[48].

4. *Le norme ad effetto esterno ed interno sulla rappresentanza degli interessi*

L'assenza di partiti politici europei di stampo tradizionale (peraltro in evidente crisi anche nei contesti nazionali) e di una

[46] Cfr. F. PIZZETTI, Il *Parlamento europeo e i partiti politici: qualche riflessione*, in *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, cit., p. 82. Degna di nota è la relazione del deputato Jo Leinen (PSE) discussa e approvata dal Parlamento europeo il 23 marzo 2006 (con 498 voti a favore, 99 contrari, 7 astenuti), volta a definire (si dice, pomposamente, nel titolo) un «vero e proprio statuto dei partiti politici europei» fissando, a livello comunitario, le regole per il loro finanziamento diretto ovvero tramite i gruppi parlamentari.

[47] G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., pp. 50-51. Per questo, scrive R. DAHL (*Sulla democrazia*, cit., p. 123), i risultati delle decisioni politiche nell'Unione «dipendono dalle transazioni, dalle gerarchie e dai mercati. I processi democratici hanno un ruolo minimo, se si esclude la ratifica di questi risultati». In effetti l'aver escluso da ogni controllo (specialmente parlamentare), da ogni processo di *accountability*, quel «dittatore benevolo» che è la Banca centrale europea, destra non poche perplessità: cfr. J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2002, spec. pp. 30 sgg.

[48] Cfr. L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "caso" Buttiglione*, in «Quaderni costituzionali», 2005, n. 1, pp. 167 sgg.; non a caso ha parlato di "ruggito del Parlamento" con riferimento alla vicenda Barroso-Buttiglione-Frattini, M. LUCIANI, *Il ruggito del Parlamento*, in «La Stampa», 28 ottobre 2004, p. 1.

opinione pubblica europea, e, prima ancora, l'assenza di una legittimazione diretta del potere esecutivo (*rectius*: della Commissione), hanno condotto le istituzioni comunitarie, come si è detto, a costruire processi decisionali in cui svolgono un ruolo rilevante anche le dinamiche corporative e i gruppi di interesse[49].

Per quanto riguarda il Parlamento, si deve osservare, inizialmente, come vi sia una duplice regolamentazione del fenomeno: *verso l'esterno* si dettano norme per disciplinare l'accesso dei gruppi di pressione in Parlamento, e, *verso l'interno* si dispongono regole di comportamento per tutti i parlamentari.

Prima di analizzarle nel dettaglio, è necessaria una breve premessa. Le *lobbies*, infatti, possono esercitare gli stessi diritti (di accesso ai documenti comunitari, di petizione, di interpello del Mediatore europeo, peraltro spesso utilizzati) riconosciuti al singolo cittadino europeo[50]. Non a queste disposizioni regolamentari dedichiamo la nostra attenzione (e che, quindi, sono date per acquisite), ma a quelle che espressamente si riferiscono ai gruppi di interesse organizzati, attribuendo loro potestà esclusive.

4.1. *Gruppi di pressione e "frequentatori abituali": possibile disciplinare l'indefinito?*

Nel 1989 il deputato Alman Metten presenta una "Written Question" alla presidenza del Parlamento chiedendo quale decisione essa intenda assumere in relazione alle pressioni, giudicate eccessive, di gruppi di interesse economici. Comincia, in questo modo, in Parlamento la discussione sulla regolamentazione dei "contatti" ovvero dei rapporti tra *lobbies* e parlamentari[51].

[49] N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 314 e p. 388; S. PANEBIANCO, *Il Lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 14.

[50] Ex artt. 97 (sull'accesso ai documenti), 191, 192, 193 (sulle petizioni), 194, 195, 196 (sul Mediatore europeo), e allegati VII, X, XV e XVI del regolamento parlamentare.

[51] Ricordano l'episodio, seppur sommariamente, N. LEHMANN E L. BOSCHE, *Lobbying in the European Union: current rules and practice*, Afco 104, 04-2003, p. iii (*working paper* del Parlamento europeo scaricabile sul web all'indirizzo

Nel 1991, il presidente della commissione per il Regolamento interno e le immunità, Marc Galle, sottopone all'attenzione dei deputati una proposta di modifica del regolamento. Galle propone, da un lato, di introdurre un codice di condotta per i parlamentari (prevedendo il divieto di accettare regali di un certo valore ed il controllo dei loro assistenti, spesso rappresentanti diretti delle *lobbies*) e, dall'altro, di obbligare i lobbisti a registrarsi in un albo pubblico presso un apposito ufficio del Parlamento, presentando – ogni sei mesi – una relazione sull'attività posta in essere. La discussione sul rapporto Galle (formalizzato nell'ottobre 1992) dura a lungo, quasi due anni e mezzo, senza approdare in Assemblea per la naturale conclusione della legislatura[52].

Il 10 agosto 1994, subito dopo le elezioni, il presidente della commissione per il Regolamento, chiede al presidente del Parlamento, Pat Cox, l'autorizzazione a elaborare un nuovo rapporto sui gruppi di pressione; il 26 ottobre l'autorizzazione è concessa e, nel mese successivo, il deputato Glyn Ford è nominato relatore del provvedimento. Mentre arrivano i pareri di diverse commissioni (quella per gli Affari sociali e il lavoro, per l'Ambiente e i consumatori, per gli Affari interni ed istituzionali, per le Politiche regionali), Ford redige una proposta di modifica regolamentare,

www.europarl.eu.int/studies). Gli Autori, conformemente alla dottrina prevalente, dividono i "civic interests" (come quelli dei singoli Stati nazionali o delle Regioni, ovvero quelli dei consumatori) dai "producer interests" (suddivisi, a loro volta, tra organizzazioni economiche, professionali e sindacati dei lavoratori). Per Mazey e Richardson, ogni anno, si realizzano almeno 70.000 contatti tra lobbisti e parlamentari: S. MAZEY, J. RICHARDSON, *Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping*, in J. RICHARDSON (ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, 2001, p. 230.

[52] La proposta Galle (che conteneva anche l'interdizione di alcune aree e di alcuni uffici del Parlamento ai lobbisti) era contestata soprattutto per l'eccessiva precisione nella definizione di "lobbista" e la previsione dei controlli sull'attività degli assistenti parlamentari: cfr. S. PANEBIANCO, *Il Lobbying europeo*, cit., pp. 24-25 e, per una ricostruzione degli avvenimenti, J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, in «Rev. Affaires Européennes», 1993, n. 3, pp. 49 sgg., e, di recente, A. CIAFFI, *Il Lobbying nell'Unione europea*, in G. PIZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Editrice universitaria di Roma, 2004 (2ª ed.), pp. 145 sgg.

presentandola nel febbraio 1995. La discussione, in seno alla commissione, è lunga e accesa, in particolare sulla definizione di "lobby" e di "gruppo di pressione"; nel settembre 1995 si arriva ad un accordo tra i principali gruppi politici e il testo finale è approvato con un solo astenuto. Il rapporto Ford approda in Aula, in seduta plenaria, il 17 gennaio 1996: la maggioranza dei deputati (ed in particolare i liberali e i popolari) esprime forti dubbi sulla proposta, preoccupati che l'eccessiva formalizzazione dei rapporti, con l'istituzione di un albo dei lobbisti, avrebbe arrestato il processo di informazione e di comunicazione da parte dei gruppi di pressione, a vantaggio di altre istituzioni[53]. Il presidente Pat Cox, per uscire dalla situazione di stallo creatasi, nomina un gruppo di lavoro ristretto che conclude i lavori, unanime, nel marzo dello stesso anno: sulla base di queste osservazioni, Ford modifica il suo rapporto, presentando, in Commissione, una versione aggiornata il 1° aprile 1996. Il 17 luglio dello stesso anno, l'Assemblea, a larga maggioranza, approva le modifiche al regolamento.

L'obiettivo delle nuove regole così introdotte è quello di rafforzare il legame tra l'istituzione e le diverse espressioni della società civile, favorendo una trasmissione reciproca di informazioni chiara, costante e completa. I principi cui essa si ispira sono, infatti, quelli della trasparenza del processo decisionale e della parità di acceso tra i diversi soggetti ai documenti elaborati dal Parlamento. Anche per garantire tali principi, le innovazioni regolamentari non definiscono cosa si intenda per "lobby", limitandosi a porre in essere diritti ed obblighi procedurali in capo a quanti desiderano, con una certa frequenza, contattare i parlamentari presso la sede istituzionale (art. 9, c. 4, RP).

Tali "frequentatori abituali" ("*Long Term Visitors*") del Parlamento hanno, infatti, diritto ad ottenere un lasciapassare per un periodo di minimo 3 mesi e massimo 1 anno: il *pass*, precisa l'allegato n. IX al regolamento interno, ha un colore e una veste grafica diversa dai *badge* di riconoscimento del personale

[53] Lo ricorda T. SCHABER, *The Regulations of Lobbying at the European Parliament: the Quest for Transparency, Lobbysme, Pluralisme, Integration Européenne*, Bruxelles, Pie, 1998, p. 213.

amministrativo e dei visitatori occasionali, e contiene l'indicazione del nome e del cognome del richiedente (oltre alla sua fotografia) e della società o organizzazione di appartenenza (art. 1, c.1, all. IX, RP).

Consegnato il *pass*, i titolari devono iscriversi in un registro pubblico in cui riportare, oltre ai propri dati anagrafici, i dati relativi alla società/organizzazione di appartenenza, la tipologia del rapporto che vi intercorre (e in particolare se è a tempo indeterminato o se si tratta di una collaborazione non continuativa), la posizione in essa ricoperta, gli interessi particolari che si sostengono, se sono sostenuti anche presso altre sedi (ad esempio la Commissione), il nome di europarlamentari che possano fornire, eventualmente, garanzie o referenze sul richiedente; devono, altresì, allegare all'iscrizione un certificato da cui si evince di non aver riportato, nel paese di residenza, alcun tipo di condanna di rilievo penale.

Il Rapporto Ford prevedeva, inizialmente, anche l'obbligo, in capo al lobbista, di una relazione annuale sull'attività svolta e, soprattutto, sui contatti intrattenuti con i parlamentari; proposta che l'Assemblea respinse nettamente[54].

Il registro pubblico dei portatori di interesse, dal gennaio 2003 (sulla base di una risoluzione presentata dall'on. Richard

[54] Nel gennaio 2003, il deputato Hans-Peter Martin, ha nuovamente posto la questione, in seno alla commissione Industria, commercio estero, ricerca e energia, presentando una proposta di risoluzione «sul ruolo delle associazioni industriali europee nella definizione delle politiche dell'Unione» (2002/2264-ini). In essa due punti sono stati oggetto di forte contestazione da parte dei suoi colleghi: il punto 8 che prevedeva l'obbligo, per i portatori di interessi registrati nell'albo pubblico, di relazionare annualmente sulla attività intrapresa («comprese le attività di preparazione e di pianificazione, il lavoro di ricerca ed altro lavoro preparatorio»); e il punto 10 che attribuiva all'ufficio di presidenza del Parlamento di redigere, annualmente, un rapporto sulle attività di *lobbying* nel complesso, sulle dichiarazioni rese dai deputati ai sensi dell'allegato I al regolamento, e, soprattutto, sui partecipanti ai c.d. "intergruppi". Entrambi i punti sono stati espunti dal testo nel corso della discussione in Commissione; la versione definitiva della risoluzione (A5-0272/2003), approvata con 28 voti a favore, 12 contrari e 12 astenuti, a luglio 2003, si limita a compiacersi della pubblicazione, nell'*home-page* del Parlamento, dell'elenco dei gruppi accreditati «e della chiarezza in tal modo raggiunta» (!).

Corbett il 28 maggio 2002), è consultabile sul sito web del Parlamento: la ricerca può essere effettuata cercando il nome del lobbista o l'organizzazione per cui lui lavora[55]. A fine marzo 2006, risultano iscritte oltre 1985 organizzazioni, con più di 2.900 persone registrate, ben potendo, una stessa società, farsi rappresentare da più soggetti. Gli iscritti sono profondamente diversi tra loro: si va da soggetti istituzionali come le entità sub-statali (le Regioni italiane, le Comunità spagnole, i *Länder* tedeschi), alle organizzazioni umanitarie o che promuovono scopi sociali (Greenpeace, Amnesty International), alle rappresentanze di categoria (Unice, Confindustria, Confocommercio, Confartigianato, Unione delle cooperative), alle grandi banche d'affari (ma anche alla nostrana Banca di Roma), alle Università e agli enti di ricerca (tra cui l'italiana Bocconi).

Con l'iscrizione nel registro, i soggetti si impegnano a rispettare il codice di condotta approvato dal Parlamento europeo e contenuto nell'art. 3 dell'Allegato IX al regolamento[56].

Il codice prevede disposizioni di due tipi: le *prime* in relazione ai rapporti diretti con i deputati, i loro assistenti, il personale amministrativo; le *seconde* volte a evitare situazioni di conflitto di interessi. In particolare, si impone al lobbista di dichiarare sempre la propria identità e la società di appartenenza; di non diffondere, presso terzi e a scopo di lucro, copie di documenti ottenuti presso il Parlamento; di non vantare alcun tipo di rapporto con l'istituzione nelle relazioni con terzi; di astenersi dal compiere azioni volte ad ottenere informazioni in modo disonesto. Allo stesso tempo è fatto obbligo al lobbista di dichiarare nel registro anche ogni contratto o consulenza offerta ed accettata da parte di europarlamentari, loro assistenti o loro familiari.

Ogni violazione del codice, da chiunque contestabile e giudicata dal collegio dei questori, comporta il ritiro del *pass* e, nei casi

[55] Sottolinea l'importanza del web E. VITELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in «Rassegna parlamentare», 2001, n. 3, pp. 721 sgg.

[56] L'art. 3 dell'allegato IX al regolamento è stato aggiunto, con una nuova modifica regolamentare (proposta sempre dall'on. Ford), approvata dall'Assemblea a larghissima maggioranza nel corso della seduta del 2 giugno 1997.

più gravi (a prescindere dalla denuncia penale), l'interdizione permanente dall'istituzione anche della società di appartenenza del lobbista espulso.

La regolamentazione della rappresentanza di interessi nel Parlamento europeo differisce da quella approvata dalla Commissione europea: quest'ultima – lo si è accennato – ha preferito limitarsi a formalizzare un registro dei gruppi di pressione *no-profit* – peraltro senza ricollegare all'iscrizione né obblighi né diritti –, chiedendo a tutti i lobbisti di adottare autonomamente codici di condotta sulla base di principi minimi da essa determinati[57], agendo sulla burocrazia interna con rigidi codici di condotta. Tale diversità d'impostazione (anche culturale), è destinata, forse, a venir meno: il vicepresidente della Commissione e commissario per l'amministrazione interna e la lotta alle frodi, Siim Kallas, ha, infatti, dichiarato, nel marzo 2005, di voler introdurre norme più rigide in materia di rapporti tra gruppi di pressione, politici e burocrati. In particolare, per Kallas, i codici di condotta adottati dalle singole organizzazioni sono risultati inutili nella prevenzione dei fenomeni patologici, non prevedendo, tra l'altro, alcuna sanzione effettiva in caso di violazione; al contrario egli propone di istituire un registro unico dei lobbisti, comune a tutte le istituzioni comunitarie, con l'obbligo di relazionare, semestralmente, sull'attività comunque intrapresa al fine di tutelare il proprio interesse[58].

[57] Commissione Europea, *Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi di interesse*, 2 dicembre 1992, spec. allegato II.

[58] Si tratta della «European Transparency Iniziative». Per Kallas «it is (...) a combination of rules, enforcement supervision and a broad commitment to the values underpinning the rules that amounts to a credible system. (...) Because there is nothing wrong with lobbying, there should be nothing to hide» (S. KALLAS, *Mr Smith goes to Brussels*, in «The Wall Street Journal Europe», 6 febbraio 2006, p. 1). Le reazioni dei principali gruppi di pressione, tutte fortemente negative, destano non poche preoccupazioni. In particolare la *Society of European Affaire Practitioners* (SEAP) ha accusato il commissario Kallas, di origine estone, di voler importare nella società europea le limitazioni all'associazionismo dei privati introdotte, dal regime sovietico, in Estonia: cfr. *www.eulobby.net*. Sul punto R. MINDER, A. BOUNDS, *Lobbyists under Brussels Scrutiny*, in «Financial Times», 19 maggio 2005, p. 9, e D. GOW, *Eu Lobbyists under Attack*, in «The Guardian», 30 maggio 2005, p. 17.

4.2. *Un parlamentare a "condotta" vigilata?*

Contestualmente al rapporto Ford, il Parlamento ha approvato il Rapporto Nordmann con l'obiettivo di rendere trasparente non solo i rapporti tra gruppi di pressione e parlamentari ma, più in generale, l'attività, nel suo complesso, di questi ultimi.

L'art. 2 del regolamento del Parlamento europeo afferma l'indipendenza del deputato, il quale è libero da mandato e non può ricevere istruzioni; i parlamentari, infatti, rappresentano, come si è detto, i «popoli degli Stati riuniti nella Comunità» (art. 189 TCE, c. 1)[59].

L'evoluzione dell'integrazione comunitaria e il rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo decisionale, hanno, purtroppo, prodotto fenomeni patologici – peraltro molto rari – di corruzione di deputati da parte di spregiudicati gruppi di pressione, sia attraverso donazioni di ingente valore, sia attraverso l'affidamento di consulenze e studi anche in favore di assistenti e/o parenti[60]. Proprio al fine di interrompere tale spirale degenerativa, il Parlamento ha deliberato, nel settembre 1996, la modifica dell'art. 9 di cui si è detto, introducendo, contestualmente, disposizioni volte ad assicurare la trasparenza degli interessi finanziari dei deputati (allegato I RP) e dei loro assistenti (art. 2, allegato IX RP).

Tali norme operano "a specchio" rispetto a quelle sui gruppi di pressione.

[59] È, quello del divieto di mandato imperativo, un elemento non irrilevante, alla base di tutta la letteratura sulla rappresentanza politica e il suo rapporto con gli interessi: il principio su cui si fonda la prima, è, infatti, «l'esatta antitesi di quello su cui si fonda la rappresentanza degli interessi, in cui il rappresentante, dovendo perseguire gli interessi particolari del rappresentato, è soggetto a un mandato vincolato (proprio del contratto di diritto privato che prevede la revoca per eccesso di mandato)» (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, 2ª ed., p. 11; l'A., con riferimento al rapporto – di tipo neo-corporativo – che lega le grandi lobby al Parlamento, parla di «rivincita degli interessi»).

[60] Lo ricorda A. SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies*, in «Studium Iuris», 2002, n. 1, p. 37.

Gli artt. 1 e 2 dell'allegato I al regolamento interno, prevedono, infatti, che ogni deputato, «per poter essere validamente nominato titolare di una carica del Parlamento o di uno dei suoi organi (...) o partecipare a una delegazione ufficiale», dichiari, in un apposito registro pubblico (accessibile *on-line*), in primo luogo, le attività professionali svolte e ogni altra funzione o attività retribuita, e, in secondo luogo, ogni sostegno, di tipo economico ovvero materiale (come una segreteria o un servizio di traduzione), ricevuto, nel corso del mandato, da terzi, indicando, in tal caso, l'identità del donatore. Si dispone, inoltre, da un lato, che il deputato, prima di intervenire in una qualsiasi discussione ufficiale, dichiari se ha un interesse diretto nella questione oggetto del dibattito[61], e, dall'altro, di non accettare alcun tipo di liberalità nell'esercizio del proprio mandato (art. 2, c.2, all. I RP).

La mancata dichiarazione nel registro, ovvero il mancato aggiornamento annuale del suo contenuto, comportano una sanzione particolarmente efficace: ex art. 2, c. 5, all. I RP (come modificato nella seduta dell'11 marzo 1999), si dispone che, se a fronte di un debito sollecito ad adempiere all'obbligo previsto, il deputato non vi ottempera, in primo luogo il suo nome è pubblicato nel processo verbale di ciascuna seduta successiva alla scadenza del termine, e, in secondo luogo, a fronte del proseguo dell'inadempimento, il Presidente del Parlamento attiva la procedura per la sospensione dall'ufficio di parlamentare ex art. 147 RP. La portata della sanzione ha fatto sì che chiunque, collegandosi con il sito web del Parlamento, possa conoscere le relazioni intrattenute dai deputati in carica con portatori di interesse e, in particolare, gli eventuali favori ricevuti. Tali norme traducono, concretamente, quel principio di trasparenza del processo decisionale sancito dall'art. 1, c. 2, del Trattato sull'Unione Europea (e, prima ancora, dall'art. 225, par. 2, del Trattato che istituisce una Comunità europea), favorendo una migliore consapevolezza da

[61] Ex art. 1, c.2, all. I RP. Si noti come la dichiarazione di conflitto di interesse non limita l'esercizio dei diritti del deputato, ed in particolare il voto; serve esclusivamente per rendere edotti i colleghi della situazione affinché questi ponderino le valutazioni da lui effettuate sul punto in discussione.

parte dei cittadini europeo, e, al tempo stesso, una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione intesa in senso lato.

Alla luce dell'esperienza, inoltre, è stato inserito l'art. 2 dell'allegato IX al regolamento, prevedendo anche per gli assistenti parlamentari l'obbligo di essere registrati con i propri deputati/datori di lavoro, e di dichiarare, per iscritto e periodicamente[62], ogni altra attività comunque retribuita.

Vi sono, infine, disposizioni contenute nello "Statuto dei funzionari" (adottato con regolamento CEE n. 259 del 1968), rivolte alla burocrazia parlamentare: in particolare il titolo II, nel definire i diritti e i doveri dei funzionari, impone loro di «servire esclusivamente la Comunità europea, senza chiedere né accettare istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranea all'amministrazione di appartenenza». La "Guida ai doveri dei funzionari ed agenti del Parlamento europeo", approvata nel 2000, precisa che è compito di ogni burocrate relazionarsi con i cittadini (lobbisti compresi) in modo da fornire, sempre, informazioni chiare e complete.

4.3. *Una regolamentazione eccessiva o troppo generica? Né l'uno, né l'altro: una regolamentazione parziale (e, forse, superflua)*

I gruppi di pressione di natura economica, al pari della dottrina più autorevole nella materia, contestano l'eccessiva formalizzazione dei rapporti tra lobbisti e parlamentari derivante dall'entrata in vigore delle norme esaminate. In particolare si osserva come tali disposizioni abbiamo frammentato ulteriormente gli interessi anziché «reduce the immense options of pluralism to an easily comprehensible number of options and actors»[63], e, così

[62] A dire il vero la norma non pone, in capo all'assistente, alcun obbligo di aggiornamento periodico della dichiarazione, come sottolinea, criticamente, A. SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies*, cit., p. 41.

[63] T. SCHABER, *The regulation of lobbying*, cit., p. 220 il quale osserva come «the regulation of lobbying should contribute to an aggregation of interests and not a fragmentation and a pluralisation of interests».

facendo, abbiano ridotto la capacità del Parlamento di essere ricettore delle istanze sociali[64].

All'opposto i gruppi di pressione *no-profit* criticano l'eccessiva genericità delle norme introdotte, tali da non filtrare i diversi interessi (differenziando tra quelli con effetti positivi diffusi e quelli con effetti particolari, ovvero attribuendo a quelli di natura non economica un *favor* particolare) e quindi da non garantire una reale trasparenza dei rapporti[65].

In effetti la mancata definizione di cosa sia una *lobby* e, soprattutto, di cosa sia il *lobbying*, a differenza di quanto previsto nel *Lobbying Disclosure Act 1995* statunitense[66], rischia di neutralizzare la portata delle disposizioni, confondendo il portatore di interessi organizzati con il semplice cittadino, anziché formalizzare la sua specifica funzione di diretta rappresentanza di interessi particolari nel processo decisionale comunitario.

Non spiegando cosa si debba intendere per "lobbying", il regolamento interno (e, quindi, il legislatore comunitario) non disciplina né i c.d. intergruppi, né le modalità di accesso alle commissioni permanenti in sede di audizione formale o informale.

Gli intergruppi sono gruppi costituiti da deputati di orientamento politico e nazionalità differente, accomunati dalla volontà

[64] J. GREENWOOD, *Regulating lobbying in the European Union*, in «Parliamentary Affairs», 51, 4, 1998, p. 597.

[65] Significativa, al riguardo, la lettera aperta inviata, il 29 ottobre 2004, al Presidente Barroso, da 59 gruppi di pressione no-profit (tra cui Greenpeace, Friend of the Earth, Attac, Rete Lilliput) in cui i firmatari contestavano i rapporti privilegiati (e oscuri) tra le grandi multinazionali, i commissari, i parlamentari e i loro collaboratori, chiedendo «una radicale revisione degli obblighi di registrazione e trasparenza per i lobbisti (...) [con] la redazione di rapporti periodici che dettagliano i propri obiettivi di lobbying, per quali clienti e con quali fondi» (il testo completo è reperibile all'indirizzo web *www.lobbyingitalia.info*, sito creato da Franco Spicciariello, decisamente prezioso per ogni ricerca sull'argomento). Ugualmente si vedano le critiche manifestate dall'*Alliance for Lobbying Trasparency and Ethics Regulation* (ALTER-EU).

[66] Su cui si rinvia a G. SAVINI, *La nuova normativa sulle lobbies negli Stati Uniti. Il Lobbying Disclosure Act*, cit., pp. 915 sgg. e a S. FEDELI, M.F. VIOLA, *La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, in «Economia pubblica», 2000, n. 2, pp. 33 sgg. (e spec. pp. 36-41).

di sostenere un identico interesse che può anche essere di natura economica (come la costruzione di una certa autostrada europea in alcuni territori dell'Unione). Di questi "soggetti" nulla si sa formalmente e il regolamento ne ignora quasi l'esistenza, limitandosi a disporre, all'art. 2 dell'allegato I, che spetta ai presidenti di tali «raggruppamenti non ufficiali di deputati» dichiarare qualsiasi sostegno comunque ricevuto da terzi, con il paradosso che, non essendo istituzionalizzati, nessuno dovrebbe sapere quali e quanti siano gli intergruppi e chi li presiede. Si sottolinea questo aspetto perché tali intergruppi sono, spesso, espressione diretta dei gruppi di pressione, per la totale convergenza dell'interesse tutelato.

La questione dell'accesso in commissione evidenzia una ulteriore lacuna: i lobbisti esprimono la propria posizione su una certa azione comunitaria in vari modi e in diverse sedi, ma, specialmente, nelle commissioni, chiedendo di essere auditi; al tempo stesso i commissari, prima di licenziare la relazione finale, procedono, in genere, ad ascoltare la società civile organizzata. Il problema è che, da un lato, non si vincola la possibilità di essere auditi alla registrazione nell'albo di cui all'art. 9 RP, e, dall'altro, nulla si dispone sulla modalità di scelta dei soggetti auditi e sullo svolgimento delle stesse[67].

A ciò si aggiungano altri due elementi: spesso le norme esaminate sono aggirate dai gruppi di pressione meno corretti, attraverso l'affidamento di consulenze e incarichi di "rappresentanza" a giornalisti parlamentari che, in quanto tali, godono dell'accesso privilegiato a tutte le istituzioni comunitarie e, non rientrando nella categoria dei "frequentatori abituali", non sono tenuti all'obbligo di iscriversi nel registro pubblico. Ugualmente accade con gli ex-deputati: questi, infatti, cessati dal mandato, continuano ad avere libero accesso nelle sedi istituzionali e sono, spesso, assunti dai gruppi di pressione, di cui diventano veri

[67] Sottolineano quest'ultimo aspetto (con riferimento a specifiche realtà italiane) L. PEGORARO, *La parabola delle* hearings *regionali: dalla partecipazione al* lobbying, in G. DE VERGOTTINI, *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1985, pp. 267 sgg., e, da ultimo, N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia?*, cit., pp. 3-4.

e propri lobbisti, senza, però, alcun obbligo di registrarsi nell'albo pubblico[68].

Non si tratta, allora, di norme rigide o, all'opposto, troppo generiche, ma di disposizioni che, non cogliendo né il fenomeno né la sua portata, ancorché potenzialmente efficaci, si risolvono, in quanto parziali e frammentate, in un nulla di fatto. Anche per questo è in corso un dibattito su come ripensare la regolamentazione degli interessi a livello comunitario avviato, come si è detto, dal commissario antifrode, Siim Kallas.

5. *Dall'Europa all'Italia: il signor Rossi va a Roma .... ovvero tentativi di regolare gli irregolari senza passare dalla politica*

Alexis De Tocqueville, nel suo viaggio in America, descrive la società che incontra come un insieme variopinto di organizzazioni e gruppi di interesse, attivi e ugualmente partecipi delle decisioni pubbliche: «presso i popoli democratici», scrive, «sono le associazioni che devono tenere il posto delle forze individuali fatte sparire dall'eguaglianza delle condizioni. Molti abitanti degli Stati Uniti, appena hanno concepito un sentimento o un'idea da diffondere nel mondo, si cercano e quando si sono trovati si uniscono. Da quel momento non sono più uomini isolati, ma una potenza che si vede di lontano, le cui azioni servono da esempio; che parla e viene ascoltata»[69].

Nello stesso periodo in cui Tocqueville scriveva, in Europa si affermavano i partiti di massa come mediatori esclusivi tra gli interessi della collettività e quella volontà generale che, con Rousseau, si riteneva impersonificata nell'atto del parlamento per eccellenza, la legge. L'affermarsi e, progressivamente, il riconosci-

[68] Lo evidenzia, con riferimento alla realtà italiana, F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario 1993 - Quaderno n. 4, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 85 sgg. e spec. p. 94.

[69] A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, libro III, parte II, cap. V, tr. it. a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli Bur, 2003 (4ª ed.), p. 526.

mento delle formazioni sociali, «l'emersione di interessi superindividuali non immediatamente assimilabili all'interesse pubblico, ma comunque giuridicamente rilevanti»[70], la messa in crisi della tradizionale formula della rappresentanza politica, hanno imposto, lo si è detto all'inizio del lavoro, un ripensamento del ruolo dello Stato e, più in generale, delle istituzioni con riferimento particolare ai rapporti con i gruppi di interesse organizzati.

L'Unione europea, che pure si è arricchita del patrimonio costituzionale dei singoli Stati membri, si è formata quando tale passaggio era già segnato e ha saputo strutturare il proprio processo decisionale coinvolgendo direttamente le espressioni multiformi della società civile. L'Europa, divenuta una «unione di Costituzioni»[71], ricambia, in questo modo, gli Stati che la compongono, offrendo loro nuovi modelli di *governance*, tant'è che «quello che sembra si stia verificando non è solo (...) un processo di avvicinamento dell'Unione ai caratteri dello Stato nazione, quanto piuttosto la diffusione presso molti degli Stati nazionali di alcuni caratteri che l'Unione europea (...) ha adottato sin da subito»[72]. La normativa comunitaria sui gruppi di pressione, senza dubbio, costituisce uno dei caratteri originali dell'Unione e, di conseguenza, un modello per i singoli Stati membri. Anni prima, dall'altra parte dell'oceano, un altro modello si è sviluppato, quello statunitense, messo in crisi da recenti fatti di corruzione ma non per questo considerato meno significativo.

Nei diversi progetti di legge discussi nel Parlamento italiano e volti a regolamentare la rappresentanza degli interessi, si avverte l'eco di entrambi i modelli.

Dal 1948 al marzo 2006 (termine della XIV legislatura) sono stati presentati circa 25 disegni in materia. Nessuno di questi è stato mai approvato; solo 6 sono stati esaminati dalle commissioni

[70] G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, cit., p. 16; l'A. sottolinea come la rappresentanza di interessi superindividuali sia una forma della rappresentanza politica (spec. pp. 120 sgg.).

[71] A. Manzella, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 945 sgg. (ora anche in Id., *Quaderno europeo. Dall'euro all'eurocrisi*, Venezia, Marsilio, 2005, pp. 41 sgg.).

[72] N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 386.

competenti (in genere la commissione Lavoro e, nella XIV legislatura, la commissione Affari costituzionali); nessuno è stato mai discusso in Assemblea[73].

La prima proposta di legge, risale al 1976, VII legislatura, d'iniziativa del deputato democristiano Sanese, il quale proponeva di regolamentare «l'attività di relazioni pubbliche», identificando il lobbista con l'addetto alle pubbliche relazioni.

I disegni di legge presentati nelle legislature successive[74], ribadiscono questa confusione di ruoli, esprimendo, per lo più, un giudizio negativo sull'attività di *lobby*: essa è da regolamentare al fine di evitare ogni tentativo di corruzione della classe politica, mancando del tutto una visione costruttiva del fenomeno lobbistico, essendo percepiti i gruppi di pressione come un ostacolo al processo decisionale[75].

[73] Ciò forse anche perché «molti, troppi parlamentari scelgono di operare come tramiti di interessi particolari» come osserva G. PASQUINO, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 659 sgg. e spec. p. 681.

[74] Ricostruisce, in modo estremamente chiaro e dettagliato, le numerose proposte di legge dal 1976 al 2002, P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza parlamentare di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino, www.luiss.it/amministrazioneincammino.it* (2003); P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, cit., pp. 175 sgg.; I. MORESCHI, *Lobby: le regole negli Stati Uniti e in Italia*, in «Democrazia e diritto», 1995, n. 2, spec. pp. 255-261.

[75] Cfr. M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997, spec. pp. 150-159. Non può ignorarsi un'eccezione autorevole: nel 1988, l'allora ministro per le Riforme istituzionali, Antonio Maccanico, in un'intervista ad un periodico, lanciò un progetto di regolamentazione delle *lobbies*, legando strettamente la questione al più ampio tema della riforma della politica: per Maccanico c'era «una questione *lobby*, che costituisce una questione non più rinviabile. La si deve affrontare in tre modi: rendendo pubblici e legali i gruppi di pressione, così come si fa all'estero. Ma soprattutto modificando il sistema elettorale e quello del finanziamento dei partiti». Cfr. A. MACCANICO, *Lobbisti per legge*, intervista di R. ROSATI, in «L'Europeo», n. 47, 18 novembre 1988. Successivamente vanno segnalate le proposte dell'on. Aniasi e, in particolare, l'a.C. 4144 (X): sul punto si rinvia a F. GARELLA, *I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*, cit., pp. 99 sgg.

Non stupisce, allora, il fatto che la proposta di regolamentazione dei gruppi di interessi più organica sia stata formulata ed approvata dalla commissione speciale istituita, alla Camera, nella XIII legislatura, al fine di esaminare progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione della corruzione. In seno a questa commissione, infatti, furono discussi diversi ddl volti a disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi presso i pubblici poteri, abbinati in un unico testo anti-corruzione: quando, però, il provvedimento arrivò in Aula, il 21 gennaio 1998, una maggioranza trasversale chiese lo stralcio delle norme relative alle *lobbies* e il rinvio del testo in commissione[76]. Il disegno di legge risultante, recante «Disciplina delle attività di relazione, per fini istituzionali e di interesse generale, svolta nei confronti delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi» (a.C. 4594 e abbinati), distingueva tra lobby che agiscono per tutelare interessi particolari e privati, e lobby che operano per tutelare interessi pubblici – come le organizzazioni sindacali e di categoria, ovvero quelle sociali o umanitarie – escludendo queste ultime dall'applicazione della normativa. Il *lobbying* era definito come "attività di relazione", intendendo con quest'ultima espressione «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi» (art. 2, c.1) nei confronti di parlamentari, Presidente del Consiglio, ministri, sottosegretari, dirigenti della pubblica amministrazione, per-

[76] Camera dei deputati, seduta n. 300, 21 gennaio 1998. Significative le dichiarazioni dell'on. Miraglia: «lo stralcio delle attività di *lobby*, che era la preoccupazione maggiore perché ciò tendeva a limitare la libertà delle persone che avevano contatti con i deputati, induce il gruppo del centro cristiano democratico a votare a favore di questa legge che rappresenta un primo passo contro la corruzione». Qualche anno prima, in Francia, subito dopo gli scandali che coinvolsero il governo Balladur, la risposta del Parlamento non fu dissimile: cfr. D. Amirante, *Legislazione anti-corruzione e finanziamento della politica: la terapia francese*, in «Quaderni costituzionali», 1995, n. 1, pp. 129 sgg. Sul punto, in particolare, D. Della Porta, A. Vannucci, *Un paese anormale*, Bari, Laterza, 1999, spec. pp. 153-157.

sonale delle amministrazioni militari. Paradossalmente, risultavano esclusa dalla definizione l'essenza stessa del *lobbying* ovvero l'attività di pressione, di persuasione, di influenza messa in essere nei confronti del decisore e, al tempo stesso, era esclusa l'applicazione della normativa proprio ai lobbisti tradizionali, ovvero le organizzazioni sindacali e datoriali, quelle umanitarie, religiose o di promozione sociale[77].

Il disegno di legge prevedeva, da un lato, l'obbligo per i lobbisti di iscriversi in due distinti registri pubblici (uno presso la Camera e il Senato, l'altro presso la Presidenza del Consiglio), indicando l'interesse tutelato e i soggetti istituzionali che si aspira a contattare, e, dall'altro, l'obbligo di inviare agli uffici competenti una relazione semestrale sull'attività svolta con l'indicazione dei contatti realizzati. Si disponeva, inoltre, il divieto di esercitare tale professione per gli ex parlamentari e i dirigenti pubblici o di enti pubblici, nei tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell'incarico (art. 1, c. 3).

Nel corso della XIV legislatura altri 3 disegni di legge sono stati presentati: si tratta dell'a.C. n. 1567 recante «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionale» presentato dall'on. Pisicchio (Margherita); dell'a.C. n. 3485 recante «Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti di componenti delle assemblee legislative e di titolari di pubbliche funzioni» presentato dall'on. Galli (Forza Italia); e dell' a.C. n. 5567 recante «Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento» presentato dall'on. Colucci (Forza Italia) ed altri. Tutti e 3 i disegni di legge sono stati assegnati alla commissione Affari costituzionali e non, come accaduto nelle precedenti legislature (con una sola eccezione), alla commissione Lavoro; il 31 maggio 2005, dopo 4 anni dall'assegnazione del primo disegno di legge, la commissione ha iniziato la discussione, nominando l'on. Nitto Francesco Palma relatore dei provvedimenti, con il compito di unificare i tre testi.

[77] Decisamente critico sul punto G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., p. 103. Ugualmente critico R. RAZZANTE, *Le lobbies e trasparenza: una regolamentazione possibile?*, in «Problemi dell'informazione», 2003, n. 3, spec. pp. 283-284.

I tre disegni di legge hanno caratteristiche molto simili, a partire dai pressuposti, per così dire, "ideologici": la regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*, si legge nella relazione Colucci, «è una questione (...) centrale, poiché il suo corretto dispiegamento contribuisce a realizzare nelle istituzioni rappresentative un confronto aperto e informato e a individuare le soluzioni più adeguate a rispondere alle esigenze della società». Infatti – si aggiunge nella relazione al ddl Pisicchio – «si potrebbe affermare che il lobbismo rappresenta una necessaria forma di partecipazione dei cittadini all'iter legislativo, una delle poche percorribili di fronte al declino della forma partito»[78].

I punti cardine intorno ai quali si articolano i disegni di legge fino ad ora presentati, nonostante talune, significative, confusioni terminologiche, sono essenzialmente quattro: 1) il riconoscimento giuridico dei gruppi di interesse come parte del complesso e pluralistico sistema istituzionale, e la loro iscrizione obbligatoria in un Albo pubblico qualora si attivino per influenzare ("fare lobby") una decisione del (solo) legislatore; 2) l'obbligo per le *lobbies* di relazionare, semestralmente o ogni anno, sull'attività svolta e sui «contatti effettivamente posti in essere, gli obiettivi conseguiti, i mezzi impiegati e le spese sostenute»[79]; 3) la definizione di codici di condotta e di deontologia professionale volti ad assicurare la correttezza delle informazioni fornite ai parlamentari, la veridicità dei dati presenti nell'Albo pubblico dei professionisti, la massima trasparenza delle proprie azioni; 4) la previsione di sanzioni pecuniarie eventualmente anche nei confronti di quei parlamentari che intrattengono rapporti con le *lobbies* al di fuori dei canali "istituzionali" previsti dalla legge.

Tutti i disegni di legge definiscono, però, l'attività di *lobbying* sulla base della nozione contenuta nei provvedimenti della precedente legislatura. Così, per attività di relazione (o di relazione

[78] «Tuttavia – prosegue – a fronte della sempre crescente importanza del fenomeno hobbistico nelle società contemporanee, si continua a registrare uno stupefacente deficit regolamentare nelle legislazioni dei parlamenti nazionali europei» (cfr. Relazione illustrativa del ddl. a.C. 1567 – XIV, p. 2).

[79] Art. 4, c.1, ddl a.C. n. 1567 (XIV).

istituzionale secondo i ddl Colucci e Pisicchio), si intende «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche per via elettronica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri e dei funzionari del Parlamento, del Governo, dei dirigenti superiori»[80] delle Pubbliche amministrazioni, dei funzionari con ruoli direttivi, e di membri delle assemblee legislative regionali, provinciali e comunali. Allo stesso tempo, i tre disegni di legge escludono che possa considerarsi *lobby* (e quindi sottoposta agli obblighi previsti) anche quell'attività che, pur perseguita con gli stessi mezzi e gli stessi fini, sia svolta occasionalmente e comunque non più di una volta all'anno[81].

La scadenza naturale della legislatura (e, prima ancora, l'assenza di ogni volontà politica in materia), ha interrotto l'*iter* procedimentale, per riprendere (e concludersi), si spera, nella XV legislatura.

Peraltro si deve accennare al fatto che, a livello regionale, già due leggi, della Toscana e del Molise, regolamentano la materia, disponendo l'obbligo, per chiunque (persona fisica o giuridica) voglia tutelare un proprio interesse presso il Consiglio regionale, di iscriversi in un Albo pubblico, potendo, in questo modo, accedere con immediatezza alle sedute del Consiglio e delle commissioni, agli atti e ai documenti prodotti, ovvero essere audito dalle commissioni[82]. L'esito delle due leggi è duplice: da un lato molte associazioni e gruppi si sono registrate presso l'Albo, perdendo così quell'alone di mistero che, fino ad ora, le aveva avvolte; dall'altro, nessuna delle 97 registrate in Toscana, ad esempio, hanno mai attivato i diritti loro riconosciuti. C'è da sottolineare che, forse, il fallimento (almeno momentaneo) delle due norme è da

[80] Art. 2, c.1, ddl a.C. n. 1567 (XIV); art. 2, c.1, ddl. a.C. n 3485 (XIV); art. 2, c.1, ddl a.C. n. 5567 (XIV).

[81] Art. 3, c. 4, lett. g, ddl a.C. n. 3485 (XIV) e, parimenti, art. 3, c. 1, ddl a.C. n. 1567 (XIV).

[82] Ci si riferisce alle leggi della Regione Toscana n. 5/2002 e della Regione Molise n. 24/2004.

ricollegarsi all'applicazione della stessa solo al Consiglio e non anche alla Giunta, sebbene, soprattutto dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, sia l'esecutivo regionale il centro decisionale più rilevante[83]. Quest'ultimo dato evidenzia la forte relazione tra forma di governo e regolamentazione dei gruppi di pressione[84].

L'assenza di norme che definiscano espressamente i rapporti tra le istituzioni e le espressioni multiforme della società civiche non deve stupire. In Italia, anche la dottrina più autorevole, ha percepito i gruppi di pressione come qualcosa da lasciare al di fuori delle aule parlamentari, per preservarne la "purezza"[85], in quanto «malattia dell'ordinamento rappresentativo, male da combattere ed eliminare»[86].

Pur tuttavia, la Costituzione italiana individua alcuni spazi di azione anche per i gruppi di interesse organizzati, laddove riconosce e promuove, ex art.2, le formazioni sociali e, ex art. 18, la libertà di associazione, ovvero prevede strumenti di democrazia partecipativa al fine di razionalizzare la democrazia rappresentativa (quali la petizione, il referendum abrogativo, l'iniziativa legi-

[83] Il tema è troppo vasto per essere anche solo accennato. Valgano, perciò, i rinvii, quanto meno, a G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni, degli enti locali*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2003; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 71 sgg.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005 (7° ed.); e, da ultimo, con un efficace punto della situazione, M. CARLI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in *www.federalismi.it*, 6, 2006.

[84] Non è questa la sede per un'analisi della relazione. Certamente è che nei sistemi di c.d. "premierato" (su cui T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in ID. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari,* Torino 2004) sarebbe assurdo (anzi controproducente) introdurre una regolamentazione che disciplini le *lobbies* soltanto a livello parlamentare.

[85] G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 83 sgg. e spec. p. 102; ma, mi pare, in chiave diversa, ID., *Telepolitica, il peccato capitale della democrazia*, in «La Repubblica», 17 febbraio 2006, p. 1.

[86] C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico* (1958), in ID., *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, Novene, 1999, pp. 67-69.

slativa popolare)[87]. Al tempo stesso i regolamenti parlamentari di Camera e Senato, dettando norme per l'istruttoria legislativa "allargata", a partire dal 1971 rafforzando i collegamenti con la società civile organizzata[88].

È in queste disposizioni che si ritrova, invero, la legittima aspettativa verso una regolamentazione che, da un lato, garantisca l'accesso ai gruppi di interesse ai procedimenti decisionali attraverso procedure di consultazione, concertazione e negoziazione, e, dall'altro, renda trasparente i rapporti tra poteri e più responsabile (anche in termini di *accountability*) lo stesso decisore pubblico.

Tale regolamentazione non può prescindere, a parere nostro, 1) dalla consapevolezza del prezioso apporto dei gruppi di interesse organizzati, specialmente a fronte di una burocrazia di alto livello ma necessariamente non specializzata per settori; 2) dalla definizione di identici meccanismi (almeno nei principi chiave) per i diversi livelli di governo (assurdo introdurre, peraltro con legge, regole valide solo per le Camere); 3) dalla funzionalizzazione dell'eventuale albo pubblico dei lobbisti (ad esempio condizionando le aduzioni in commissione all'iscrizione nel registro in relazione al settore di riferimento); 4) dall'istituzione, da un lato, di un ufficio interno a ciascuna istituzione con il duplice compito di ricevere le istanze sociali e di promuovere l'acceso ai gruppi di pressione, e, dall'altro di una snella e reale autorità di garanzia, una sorta di *Ombusdman* delle lobby. D'altronde non può più ignorarsi che la legge, e in generale, gli atti normativi sono già frutto di continue negoziazioni tra le forme politiche, i grandi gruppi economici, i portatori di interessi più "spendibili" in ter-

[87] Su cui, da ultimo, M. LUCIANI, *Art.75 – Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2005, spec. pp. 50 sgg. e pp. 111 sgg.

[88] Anche per questo non può che registrarsi con preoccupazione la prassi, avviata nella XIII legislatura e divenuta regola nella XIV, della posizione, da parte del governo, della questione di fiducia su un maxiemendamento elaborato dal governo stesso, direttamente in Aula, così da cancellare, in un colpo solo, tutta l'istruttoria (e, con essa, il Parlamento): cfr. E. GRIGLIO, *I maxi emendamenti del governo in Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 2005, n. 4, pp. 807 sgg.

mini elettorali[89], per cui l'introduzione di regole sulla rappresentanza dei gruppi di pressione darebbe piena attuazione all'art. 3, c. 2, della Costituzione italiana laddove si impone allo Stato di rimuovere le discriminazioni sociali e, quindi, in questa lettura, di garantire paritario accesso al procedimento decisionale a tutti gli interessi particolari[90].

Le norme introdotte a livello comunitario, con le osservazioni critiche sopra formulate, possono certamente offrire spunti di riflessione per la situazione italiana. Con una precisazione aggiuntiva, strettamente legata alle diverse forme istituzionali.

Regolamentare le modalità di relazione tra i gruppi di pressione e le sedi della "rappresentanza" popolare (governo e parlamento *in primis*) presuppone necessariamente che si sia realizzata una riforma della politica e dei suoi apparati tesa a rendere effettivo il principio di trasparenza e di *accountability* delle istituzioni[91]. È

[89] Cfr. A. PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, spec. pp. 14 sgg.; G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, cit., pp. 485 sgg.; G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche costituzionali*, Padova, Cedam, 2003, spec. pp. 159-163; V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002; A. COCOZZA, *Il governo nel procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1989, spec. pp. 83 sgg.; E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984, spec. pp. 71 sgg. e pp. 286 sgg., e ID., *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in «Rassegna parlamentare», 1996, n. 4, pp. 940 sgg., il quale sottolinea come «gli stessi gruppi di pressione che pure normalmente partecipano all'*iter legis* in modo palese e secondo procedure convenzionalmente accettate, cercano però a volte di ottenere determinati "risultati legislativi" al di là di procedure istituzionalizzate di consultazione-negoziazione legislativa, ricorrendo anche a pratiche non compatibili con gli schemi della legalità costituzionale» (p. 961). Di grande interesse l'analisi empirica a cura di P. CARETTI, M. MORISI, P. VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 12, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 143 sgg.

[90] Che si tratti di una questione più ampia che riguarda, più in generale, le forme della partecipazione democratica, non ci sono dubbi: cfr. S. VERBA, N.H. NIE, J. KIM, *Partecipazione e uguaglianza politica* (1978), Bologna, Il Mulino, 1987, spec. pp. 99-120.

[91] Cfr. A. BARBERA, *Linee per una riforma del Parlamento*, in *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, pp. 67; M. AINIS, *La legge oscura* (1997), Bari,

questo il punto su cui ruota tutto il discorso e che manifesta l'anomalia italiana. Nell'assenza di leggi che disciplinino lo statuto pubblico dei partiti politici; introducano strumenti trasparenti di finanziamento della politica (soprattutto da parte dei privati)[92]; ridefiniscano le condizioni di incompatibilità e ineleggibilità (la cui verifica deve essere sottratta alla regola di maggioranza e affidata a comitati parlamentari a composizione paritaria con possibile ricorso al giudice costituzionale); introducano regole non farsesche sul conflitto d'interessi; garantiscano l'indipendenza dei mezzi di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli d'informazione; riformino la pubblica amministrazione, ripensando il c.d. *spoil system* e limitando a casi eccezionali, tassativamente indicati, la possibilità di nomina politica del vertice amministrativo[93]; nell'assenza, insomma, di una compiuta riforma della politica, una qualsiasi regolamentazione dei gruppi di pressione, è destinata a fallire se non, addirittura, ad essere controproducente[94].

Laterza, 2002, il quale sottolinea come «quando gli organi legislativi incontrano difficoltà a decidere finiscono difatti per scaricare il peso delle scelte scomodo sugli organi non rappresentativi, ma diventano al contempo più permeabili all'azione degli interessi organizzati; sicchè la loro incapacità decisionale, l'assenza di sintesi politica, paradossalmente concorre anch'essa all'inflazione delle leggi» (p. 60).

[92] Come auspicati da P. RIDOLA, *Finanziamento della politica e uguaglianza delle* chances, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 23 sgg.

[93] In chiave critica M. CAMMELLI, *Politica e apparati nella mediazione degli interessi: il ruolo dell'amministrazione*, relazione al Seminario di San Martino, Torino 20 aprile 2005, in *www.grupposanmartino.it/Torino_S.htm*. Sottolinea A. BALDASSARRE (*Conclusioni* al seminario su "La regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse", in L. VIGORITA, *Il procedimento legislativo e la disciplina del conflitto di interessi negli Usa*, Ceradi, Luiss Guido Carli, Materiali e documentazione, n. 19, Roma, 1999, pp. 129 sgg.) la necessità di ripensare la struttura gerarchica della P.A. «ideata e modellata per uno Stato che svolgeva essenzialmente funzioni di ordine (...) non ricettiva delle esigenze di trasparenza (...) per il fatto che l'organizzazione gerarchica spinge decisamente verso la deresponsabilizzazione» (p. 133).

[94] C'è da chiedersi come mai, in occasione della "grande" riforma della Costituzione varata dal governo nella XIV legislatura (e su cui si rinvia al volume a cura di T. GROPPI, P.L. PETRILLO, *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005), questi aspetti siano stati del tutto ignorati.

MARIA CATERINA BARUFFI
Università degli Studi di Verona

La Costituzione europea ed il diritto di famiglia

1. *Il diritto di famiglia derivato*

Il diritto comunitario conosce un *corpus* di fonti normative che in via diretta o in via indiretta disciplinano il diritto di famiglia.

Quanto alle fonti di diritto derivato, si tratta di una molteplicità di atti che sono stati adottati nel corso degli ultimi anni dalle istituzioni al fine in particolare di facilitare la libera circolazione dei cittadini all'interno del territorio dell'Unione. Di fronte, infatti, al fenomeno sempre più frequente di unioni tra cittadini appartenenti a diversi Stati membri, l'Unione non poteva rimanere indifferente, soprattutto a seguito dell'introduzione con il Trattato di Maastricht della cittadinanza europea, pena una sempre minor integrazione tra i popoli a causa delle difficoltà oggettive riscontrate dai cittadini nel vedere, per esempio, attribuiti gli *status* familiari acquisiti in un paese membro diverso da quello in cui si chiede il riconoscimento.

Di fondamentale importanza a questo riguardo è il regolamento n. 2201/2003[1] (noto come Bruxelles II *bis*), che trova ap-

[1] Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio del 27 novembre 2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, in *GUCE*, L 338 del 23 dicembre 2003, p. 1 sgg. Esso è in vigore dal 1° agosto 2004 e in applicazione, *ex* art. 72, dal 1° marzo 2005, ad eccezione degli artt. 67, 68, 69 e 70 che si applicano dal 1°

plicazione sia con riguardo al divorzio, alla separazione personale e all'annullamento del matrimonio sia all'attribuzione, all'esercizio, alla delega, alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale[2]. La nuova disciplina rappresenta un atto doppio in

agosto 2004. È quindi da ritenere che in pari data siano state abrogate le corrispondenti disposizioni del precedente regolamento, come da Tabella di corrispondenza di cui all'Allegato V del regolamento n. 2201/2003. La nuova regolamentazione, come la precedente, non si applica alla Danimarca. Per un commento, v. R. BARATTA, *Il regolamento comunitario sul diritto internazionale privato della famiglia*, in P. PICONE (a cura di), *Diritto internazionale privato e diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2004, pp. 163-203; nonché M.C. BARUFFI, *Il diritto di visita nel diritto internazionale privato e comunitario*, Padova, 2005.

[2] Anche il precedente regolamento n. 1347/2000 (regolamento del Consiglio n. 1347/2000 del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, in *GUCE*, L 130 del 30 giugno 2000, p. 19 sgg.), noto come Bruxelles II, disciplinava la materia del diritto di famiglia, seppur in modo meno completo rispetto al regolamento in questione. Per un commento, si vedano, *ex multis*, M. SUMAMPOUW, *Parental Responsability under Bruxelles II*, in J. BASEDOW, I. MEIER, A.K. SCHNYDER, T. EINHORN, D. GIRSBERGER (eds.), *Private Law in the International Arena. From National Conflicts Rules Towards Harmonization and Unification – Liber Amicorum Kurt Siehr*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2000, pp. 729-745; A. BONOMI, *Il regolamento comunitario sulla competenza e sul riconoscimento in materia matrimoniale e di potestà dei genitori*, in «Rivista di diritto internazionale», 2001, pp. 298-346; F. MOSCONI, *Giurisdizione e riconoscimento delle decisioni in materia matrimoniale secondo il regolamento comunitario del 29 maggio 2000*, in «Rivista di diritto processuale», 2001, pp. 376-408; ID., *Un confronto tra la disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni straniere nei recenti regolamenti comunitari*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 2001, pp. 545-556; F. UCCELLA, *La prima pietra per la costruzione di un diritto europeo delle relazioni familiari: il regolamento n. 1347 del 2000 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori su figli di entrambi i coniugi*, in «Giustizia civile», 2001, II, pp. 313-343; R. BARATTA, *Il regolamento comunitario sulla giurisdizione e sul riconoscimento di decisioni in materia matrimoniale e di potestà dei genitori sui figli*, in «Giustizia civile», 2002, pp. 455-469; R. CONTI, *Il Regolamento "Bruxelles II" in tema di cause matrimoniali*, in «Famiglia e diritto», 2002, pp. 653-667; G. OBERTO, *Il regolamento del Consiglio (CE) n. 1347/2000 del 29 maggio 2000 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità parentale nei confronti dei figli comuni*, in «Contratto e impresa. Europa», 2002, pp. 361-394; M.S. CARBONE, *Competenza, riconosci-*

quanto non si limita a dettare norme sulla giurisdizione, ma altresì sul riconoscimento e sull'esecuzione delle decisioni straniere. Mentre per quanto attiene alla competenza e al riconoscimento delle decisioni in materia matrimoniale le nuove disposizioni riproducono sostanzialmente quelle già contenute nel regolamento n. 1347/2000[3], la responsabilità genitoriale è disciplinata dal 1° marzo 2005 in materia ampiamente innovativa a partire dalla stessa definizione dell'ambito di competenza.

Mentre dall'ambito di applicazione materiale del regolamento Bruxelles II, costituito, in particolare, dai procedimenti civili relativi al divorzio, alla separazione dei coniugi e all'annullamento del matrimonio (primo comma, lett. *a*) e da quelli relativi alla responsabilità dei genitori nei confronti dei figli avuti in comune, ma solo nel caso che fossero instaurati in occasione dei predetti procedimenti matrimoniali (primo comma, lett. *b*)[4], rimanevano

mento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi: il regolamento (CE) n. 1347/2000, in M.S. CARBONE, M. FRIGO, L. FUMAGALLI, *Diritto processuale civile e commerciale comunitario*, Milano, Giuffré, 2004, pp. 53-86.

[3] Si veda, per indicazioni sulle disposizioni destinate a rimanere immutate nella nuova disciplina, la Relazione della Commissione alla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 e che modifica il regolamento (CE) n. 44/2001 relativamente alle obbligazioni alimentari, del 17 maggio 2002, COM (2002) 222 def./2. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione il 3 maggio 2002, COM (2002) 222 def. (in *GUCE* C 203 E, del 27 agosto 2002, p. 155 e sgg.) è stata oggetto peraltro di ampie modifiche in sede di approvazione del testo finale del regolamento nella parte relativa alla sottrazione di minori e al diritto di visita.

[4] Non si richiedeva che sul piano interno le questioni matrimoniali e le questioni relative alla potestà genitoriale formassero oggetto di un unico procedimento, sì che la competenza sul piano interno spettasse alla medesima autorità. Ciò che rilevava era che dovessero essere adottati dei provvedimenti in una causa matrimoniale. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano ciò significava che le regole sulla competenza enunciate nel regolamento si applicavano non soltanto nei casi in cui la competenza per prendere delle decisioni relative alla potestà genitoriale era attribuita al Tribunale (come avviene nel caso di decisioni sull'affidamento dei figli nel quadro di una procedura di separazione o di divorzio), ma anche quando tale competenza apparteneva al

esclusi i figli nati da un'eventuale unione precedente o i figli naturali di uno dei coniugi che risultassero inseriti nella famiglia, il nuovo regolamento Bruxelles II *bis* ha innovato significativamente. Esso riguarda infatti tutte le decisioni in materia di responsabilità genitoriale, incluse le misure di protezione del minore, indipendentemente da qualsiasi nesso con un procedimento matrimoniale.

A ciò si aggiunge che il riferimento ai provvedimenti in materia di responsabilità genitoriale non incontra più la precedente limitazione ai figli comuni, potendosi trattare anche di figli di uno dei coniugi nati da sue precedenti vicende familiari.

L'ampliamento dell'ambito di applicazione risponde alla trasformazione avvenuta nella società contemporanea quanto al modello e alla concezione della famiglia, cui non poteva restare indifferente il diritto internazionale privato[5], in considerazione, come anticipato, del numero elevato di situazioni in cui sono coinvolte persone aventi cittadinanze o luoghi di residenza diversi, grazie anche alla possibilità di fruire della libera circolazione all'interno dell'Unione. Ne risulta il verificarsi sempre più frequente di conflitti di natura familiare che coinvolgono più ordinamenti. Il regolamento n. 2201/2003 intende fare fronte a questa nuova realtà supplendo in materia di responsabilità genitoriale alle carenze del precedente regolamento n. 1347/2000, la cui applicazione poteva avvenire solo «in occasione» di procedimenti matrimoniali.

L'evidente ed ingiustificata differenza di trattamento introdotta nell'ambito dei rapporti familiari fra i figli[6] nati in costanza

Tribunale per i minorenni (com'è previsto nel caso dei provvedimenti ablativi della potestà di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ.), a condizione che il relativo procedimento venisse instaurato «in occasione» di una causa matrimoniale (A. Bonomi, *Il regolamento comunitario*, cit., p. 323).

[5] H. Fulchiron, *Réflexions sur les unions hors mariage en droit international privé*, in «Journal du Droit International», 2000, pp. 889-913; e per i riflessi di diritto comunitario, P. Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di giustizia?*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 2001, pp. 261-280.

[6] N. Nicholls, *Children and Bruxelles II*, in «Family Law», 2001, pp. 368-372; R. Espinosa Calabuig, *La responsabilidad parental y el nuevo reglamento de "Bruselas II-bis": entre el interés del menor y la cooperación judicial interesta-*

di un vincolo matrimoniale e nati al di fuori del matrimonio, o anche non «comuni», ha costretto il legislatore comunitario a intervenire nuovamente per regolamentare la materia. A rendere tutto ciò inevitabile erano il palese contrasto tra l'esistenza di diversi livelli di protezione a seconda della categoria di appartenenza del minore e la necessità, a più riprese affermata dal Parlamento europeo[7], e infine sancita dalla Carta[8], di tutelare l'interesse del minore nell'ambito delle relazioni familiari senza discriminazioni di sorta[9]. Con il nuovo regolamento si è così modificata in maniera sostanziale la disciplina previgente della responsabilità genitoriale ponendo anche rimedio alle lacune che essa mostrava in materia soprattutto di diritto di visita. L'obiettivo perseguito è quello di una collaborazione sempre più stretta in materia giudiziale per giungere alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale è garantita la libera circolazione delle persone. In tale prospettiva l'introduzione di norme uniformi sulla competenza in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, come pure la semplificazione dei meccanismi di riconoscimento ed esecuzione, costituiscono di certo un passo in avanti decisivo verso la creazione di un autentico spazio giudiziario europeo di cui il diritto di visita rappresenta un settore prioritario[10]. L'eli-

tal, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 2003, pp. 735-782, a p. 738; P. McEleavy, *I. Brussels II* bis*: Matrimonial Matters, Parental Responsability, Child Abduction and Mutual Recognition*, in «International and Comparative Law Quarterly», 2004, pp. 503-512, a p. 504; I. Lombardini, *Competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale: il Regolamento comunitario n. 2201 del 2003 (Prima parte)* e *(Seconda Parte)*, in «Studium iuris», 2005, pp. 555-566 e pp. 723-731, a p. 555 e sgg.

[7] Per ampi riferimenti alla attività svolta dal Parlamento europeo a tutela dei minori, v. A. Salzano, *La sottrazione internazionale di minori. Accordi internazionali a tutela dell'affidamento e del diritto di visita*, Milano, Giuffré, 1995, p. 34 e sgg.

[8] Art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, solennemente proclamata a Nizza il 7-9 dicembre 2000, in *GUCE* C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1 sgg.

[9] Così quinto considerando del regolamento n. 2201/2003.

[10] Secondo considerando del regolamento n. 2201/2003 che richiama le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

minazione della procedura di *exequatur*[11] per i provvedimenti in tema di diritto di visita e sul ritorno del minore, unita ad una riaffermazione dell'obbligo per gli Stati di assicurare il rientro del minore in caso di trasferimento o trattenimento illeciti[12], dovrebbe concorrere ad assicurare la soluzione di molte delle difficoltà in precedenza incontrate dal titolare di tale diritto nel momento in cui pretende di esercitarlo.

Si tratta quindi di un atto di fondamentale importanza nello scenario del diritto di famiglia europeo, basato su una duplice ragione: da un lato, la necessità di realizzare uno spazio di liberà, sicurezza e giustizia «nel quale sia garantita la libera circolazione delle persone» e, dall'altro, la necessità di adottare misure di cooperazione giudiziaria in materia civile strumentali al «corretto funzionamento del mercato interno» (considerando n. 1). Alla base dell'adozione di tale misura rimane pur sempre una concezione mercantilista che legittima l'adozione di atti nel settore del diritto di famiglia[13].

2. *Le fonti primarie*

Sono tuttavia le fonti di rango primario quelle su cui è opportuno focalizzare l'attenzione per scorgere le maggiori innovazioni in tema di diritto di famiglia.

A questo proposito il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa[14] contiene soluzioni all'avanguardia rispetto ai trattati

[11] Articoli 41 e 47 del regolamento n. 2201/2003.

[12] Diciassettesimo considerando del regolamento n. 2201/2003.

[13] Si veda a tale proposito L. TOMASI, Status *familiari e libera circolazione dei cittadini dell'Unione,* in M.C. BARUFFI (a cura di), *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?,* Padova, 2006, pp. 191-225, anche per una disamina ulteriore di interventi di diritto derivato in materia familiare.

[14] Su di esso si vedano, per tutti, *Una Costituzione per la nuova Europa. Progetto di Trattato*, Milano, 2003; F. CHALTIEL, *Constitution européenne et coopérations renforcées – À propos des travaux de la Convention*, in «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», 2003, pp. 290-292; ID., *Une Constitution pour l'Europe. An I de la République européenne, ibid.*, pp. 493-502; M. DOUGAN, *Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe*

oggi in vigore in quanto dedica la sua parte II ai diritti fondamen-

closer to its lawyers?, in «European Law Review», 2003, pp. 763-793; V. GISCARD D'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel Fondation R. Schuman, 2003; F. LAMOUREUX, *La Constitution «Pénélope»: une refondation pour en finir avec les replâtrages*, in «Revue du Droit de l'Union européenne», 2003, pp. 13-37; P.Y. MONJAL, *Simplifiez, simplifiez, il en restera toujours quelques chose... La simplification des instruments juridiques de l'Union*, «Revue du Droit de l'Union européenne», pp. 343-368; C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2003, pp. 551-583; A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in «Diritto dell'Unione Europea», 2003, pp. 249-290; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003; M.C. BARUFFI, *La Costituzione europea: una tappa fondamentale*, in «Guida al lavoro», 2004, n. 44, pp. 31-32; U. DRAETTA, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in «Diritto dell'Unione Europea», 2004, pp. 519-535; G.G. FLORIDIA, L. SCIANNELLA, *Fine di un lungo inverno. L'approvazione finale del progetto di Costituzione europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2004, pp. 1173-1195; F. LAMOUREUX, *Projet de Constitution: de la nécessité d'organiser une «arrière-garde»*, in «Revue du Droit de l'Union européenne», 2004, pp. 807-811; K. LENAERTS, *The Structure of the Union According to the Draft Constitution for Europe*, in *The European Union An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2004, pp. 3-21; A. LÓPEZ PINA, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004; A. PETERS, *European democracy after 2003 Convention*, in «Common Market Law Review», 2004, pp. 37-85; F. POCAR, *Il futuro dell'Unione europea dopo il progetto di Costituzione*, in M.C. BARUFFI (a cura di), *Il futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1-14; L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffré, 2004; ID., *Una Costituzione a geometria variabile?*, in M.L. TUFANO, *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2004, pp. 227-232; A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Milano, Giuffré, 2004; E. TRIGGIANI (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bari, Levante, 2004; M. VITALE, *Una Costituzione per l'Europa*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 2004, pp. 177-186; C. CARNERO GONZÁLES, M.J. MARTÍNEZ IGLESIAS, R. SUÁREZ VÁSQUEZ, *La Constitución Europea. Manual de instrucciones*, Madrid, Espejo de tinta, 2005; C. CLOSA MONTERO, N. FERNÁNDEZ SOLA (coord.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, 2005; R.A. GARCÍA, D. SARMIENTO, *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones*, Cizur Menor, Civitas, 2005; A. LÓPEZ CASTILLO, *La Constitución de Europa a debate. Estudios sobre de completo constitucional de la Unión*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005; U. VILLANI, *L'evoluzione democratica dell'Unione nella Costituzione europea*, in «Sud in Europa», maggio-giugno 2005, pp. 17-19; M.C. BARUFFI (a cura di), *La Costituzione europea*, cit.

tali – e quindi anche alla famiglia – garantiti ai cittadini comunitari. La scelta effettuata è stata quella di inserire integralmente il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, solennemente proclamata a Nizza nel dicembre del 2001[15] all'interno di un'apposita parte. È quindi necessario dedicare qualche cenno ad essa.

Ben note sono le polemiche che la Carta ha suscitato. A quanti in passato hanno cercato di mettere in discussione l'utilità del testo, si è contrapposta la necessità di sottolineare la differenziazione operata dalla Carta nell'ambito delle norme in essa contenute tra le disposizioni che riguardano i diritti dell'uomo, collocate ad un livello superiore rispetto a quelle ordinarie del diritto comunitario

[15] In *GUCE* C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1 e sgg. Sul valore vincolante delle disposizioni contenute nella Carta, e non già della Carta nel suo complesso, v. F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, 9ª ed., Milano, Giuffré, 2004, p. 105 e sgg. Non essendo possibile dare atto della vastissima bibliografia formatasi in materia di tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea, sia consentito richiamare: A. BERRAMDANE, *Les droits fondamentaux dans la Constitution européenne*, in «Revue du Droit de l'Union européene», 2003, pp. 913-645; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty*, in «Common Market Law Review», 2004, pp. 345-354; A. FERRARO, *Il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee nell'elaborazione ed evoluzione* comunitaria *dei diritti fondamentali dell'uomo*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2003, pp. 1355-1390; L. JAECKEL, *The duty to protect fundamental rights in the European Community*, in «European Law Review», 2003, pp. 508-527; F.C. MAYER, *La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 2003, pp. 175-196; S. PEERS, A. WARD (eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004; F. TURPIN, *L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne. Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 2003, pp. 615-636; U. VILLANI, *Diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in «Diritto dell'Unione Europea», 2004, pp. 73-116; A. WILLIAMS, *EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure*, in «European Law Review»., 2003, pp. 791-813; P. CARETTI, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in «Il Diritto dell'Unione Europea», 2005, pp. 371-379; A. FERRARO, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello* spazio giuridico europeo, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2005, pp. 503-582.

e condizionanti la legittimità delle restanti norme dell'ordinamento giuridico europeo. «Questa loro collocazione e questa loro funzione legittimante fa dei principi della Carta relativi ai diritti dell'uomo delle regole di rango costituzionale europeo, con la conseguenza che, una volta assunta fra i Trattati europei, la Carta rappresenterà automaticamente il nucleo centrale di quella che dovrà essere la costituzione sostanziale dell'Europa unitaria»[16].

Accanto a posizioni, come quella sopra citata, volte a enfatizzare i contenuti della Carta, se ne ravvisano altre tese a contrastarne l'ispirazione e la struttura; in particolare, meritano di essere menzionate quelle sostenute da gruppi minoritari, localistici, nazionalisti, separatisti all'interno del Parlamento europeo, oltre che dai conservatori britannici, contrari da sempre ad un rafforzamento dell'Unione europea. Ciò che veniva fortemente contestato era la stessa necessità di dotare l'Unione di un simile testo, che comporta di per sé una evidenziazione della natura politica e non solo di mercato dell'Unione, oltre a rappresentare un significativo progresso nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea[17].

In realtà, l'obiettivo della Carta non è quello di introdurre nel sistema comunitario nuovi diritti fondamentali o di rafforzare il livello di protezione, bensì di assicurare maggiore visibilità ai diritti riconosciuti tramite una loro catalogazione in un unico documento[18],

[16] Così A. FALZEA, *Osservazioni introduttive*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti privati*, Padova, Cedam, 2002, p. 197 e sgg.

[17] A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in «Diritto dell'Unione Europea», 2001, pp. 241-258. E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA - P. MELOGRANI - E. PACIOTTI - S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 15 e sgg. sottolinea l'importanza della Carta: «un testo derivante dalla cooperazione di soggetti tanto diversi per provenienze nazionali, opinioni politiche, tradizioni giuridiche, non può che essere un testo di compromesso che, anche nella sua espressione formale, evidentemente, non rappresenta un'unica ispirata visione dell'Europa, come forse ciascuno di noi desidererebbe, e come, indebitamente a mio giudizio, viene tuttora preteso da alcune parti, come dall'integralismo cattolico, dall'estrema sinistra o dal liberismo che si ispira al modello statunitense. Ciascuna di queste posizioni pretenderebbe di forgiare l'intera Europa a propria immagine e somiglianza, escludendo la legittimità di valori diversi».

[18] M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di*

così come emerge anche dal Preambolo della Carta stessa[19]. I benefici derivanti dalla codificazione di un catalogo di diritti sono evidenti; questi si riscontrano, sotto il profilo della certezza giuridica, nella tutela delle situazioni soggettive meritevoli di protezione attraverso un sistema che non è più, come in passato, di tipo sostanzialmente giudiziario. Negli attuali trattati la norma di riferimento in materia di diritti fondamentali è l'art. 6 TUE dal contenuto di difficile definizione; la Carta contribuirebbe ad una sua precisazione[20]. Inoltre, l'adozione di un catalogo vincolerebbe l'Unione al suo rispetto in sede di attuazione delle proprie politiche interne ed esterne nel momento in cui si sviluppasse un'autentica politica estera e di sicurezza comune all'interno della quale l'osservanza dei diritti fondamentali svolgesse un ruolo essenziale[21].

I principi contenuti nella Carta possono essere analizzati sotto vari punti di vista: come principi capaci di influire sul diritto interno, come punto di partenza del processo di unificazione del

carattere funzionale?, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2001, n. 1, p. 15 e sgg.

[19] Esso recita: «La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

[20] S. Greco, *I diritti fondamentali nella Costituzione europea*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2001, pp. 187-217, spec. p. 217.

[21] Le posizioni in merito a suddetta questione sono sensibilmente divergenti all'interno degli Stati o delle istituzioni europee. Alcuni sostengono che la Carta sia rivolta ai cittadini comunitari ed ai paesi candidati all'adesione per testimoniare il rispetto dell'Unione verso i diritti fondamentali, mentre la protezione effettiva degli stessi dovrebbe continuare o dipendere dalle costituzioni nazionali e dagli strumenti internazionali vincolanti ed in vigore dei quali gli Stati membri sono parte segnatarie, in particolare la CEDU. Questa è la posizione sostenuta dalla Gran Bretagna e dalla Danimarca. Altri, come il Parlamento europeo, sono invece favorevoli ad una Carta interamente vincolante ed alla sua incorporazione nei Trattati sia sotto forma di un nuovo titolo che di un protocollo aggiuntivo.

diritto europeo e, infine, come principi sulla base dei quali stabilire rapporti con altre culture.

Un cenno merita infine la *vexata quaestio* della natura giuridica della Carta di Nizza. Il Consiglio europeo di Colonia, al momento del conferimento dell'incarico di predisporne il testo alla Convenzione[22], non ne aveva indicato la forma giuridica, in quanto tale aspetto sarebbe stato trattato, successivamente, in una dichiarazione interistituzionale[23]. La Carta ha quindi assunto la veste di «Proclamazione solenne» di Consiglio, Commissione e Parlamento. La rilevanza che tale documento ha avuto nella quotidianità, ne dimostra l'importanza, indipendentemente dal *nomen* e dal valore vincolante[24]. A fronte, quindi, di una serie di

[22] La Convenzione che ha predisposto il testo della Carta dei diritti fondamentali era composta da 62 membri, vale a dire 15 Capi di Stato o di governo, il Presidente della Commissione, 16 membri del Parlamento europeo, 30 membri dei parlamenti nazionali (due per ogni parlamento), oltre, in veste di osservatori, 2 rappresentanti della Corte di giustizia, del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sul metodo convenzionale si veda M.C. BARUFFI, *Breve analisi del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa,* in M.C. BARUFFI, *La Costituzione europea,* cit., pp. 1-28.

[23] A. FERRARO, *Costituzione europea e diritti fondamentali dell'uomo*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 2004, n. 3, pp. 443-483, spec. p. 462.

[24] Si vedano le conclusioni degli Avvocati generali Francis G. Jacobs (nella sentenza della Corte di Giustizia del 14 giugno 2001, causa C-377/98, *Olanda c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, 2001, p. I-7079 ss.) e Gellhoed (nella sentenza della Corte di giustizia del 5 luglio 2001, causa C-413/99, *Baumbast and R c. Secretary of State for the home department*, *ibid.*, 2002, p. I-7091 ss.), nonché le seguenti sentenze: sentenza del Tribunale di 1° grado del 20 febbraio 2001, causa T-112/98, *Mannsmannrohren-Werke AG c. Commissione*, *ibid.*, 2001, p. II-729; sentenza del Tribunale di 1° grado del 30 gennaio 2002, causa T-54/99, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, *ibid.*, 2002, p. II-3207. Come si è rilevato, il fatto che spesso gli Avvocati generali abbiano richiamato la Carta *ad adiuvandum* rispetto a pre-esistenti diritti di derivazione giurisprudenziale o internazionalistica (ad esempio la CEDU) ha portato per lo più la dottrina ad attribuire timidamente portata meramente «ricognitiva» o «interpretativa» alla Carta stessa (A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2003, n. 1, pp. 312-349, spec. p. 329.). Anche A. PIZZORUSSO ha visto nel carattere meramente ricognitivo la forza giuridica della Carta, consistente nella «capacità di interpretare sistematicamente un comples-

rinvii anche giurisprudenziali oggi pare non ci siano più dubbi sul fatto che la Carta abbia una sua rilevanza normativa che non è solo dichiarativa[25]: «sarebbe in atto un singolare processo di giuridicizzazione legato prevalentemente alla giurisprudenza creativa della Corte di giustizia quale *viva vox iuris*, tendente a conferire alla Carta la forza di diritto vivente nel proprio orizzonte ermeneutico»[26]. Forse non sarebbe perciò inesatto parlare di *novum genus*, ossia di un atto atipico, che partecipa delle caratteristiche

so di principi già desumibili dal diritto costituzionale degli Stati membri dell'Unione» (*La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie*, in G. ROLLA (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 105).

[25] G. SILVESTRI, *Intervento* in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea*, Atti della giornata di studio in memoria di Paolo Barile, Firenze, 25 giugno 2001, Padova, 2002, p. 135, asserisce che «si può parlare di mera efficacia dichiarativa di una norma che rende maggiormente visibili e riafferma diritti fondamentali solo pensando ad una clausola contrattuale precisa o ad una norma di dettaglio determinata, non ad un insieme complesso di principi, regole, massime giurisprudenziali, concezioni politiche e sociali e potenzialità semantica evocate dalle concise proposizioni linguistiche adoperata dalle carte dei diritti». Secondo A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea*, cit., p. 332, nessuno può «negare il rilievo giuridico della semplice giurisprudenza. E siccome i riverberi giurisprudenziali della Carta non sono in discussione – fino a qualche mese fa, sotto forma di meri effetti ricognitivi ed interpretativi e, oggi, sotto forma di pieni effetti giuridici *tout court* – allora bisogna prendere atto, non più di una sua strana e del tutto peculiare rilevanza giuridica, ma ormai di una sua ordinaria e piena giustiziabilità e quindi giuridicità».

[26] G. CIANI, *Carta europea dei diritti e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale*, in *Diritti fondamentali e multietnicità, una ricerca per la Costituzione dell'Unione europea*, Palermo, Flaccovio, 2003, a p. 20 sg., il quale trae conferma di ciò dalla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 che, prima di essere inserita nel preambolo della Costituzione della Quinta Repubblica francese del 1958, veniva ricondotta nel *bloc de constitutionnalité* attraverso le interpretazioni del *Conseil constitutione*. Di opposto avviso è G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 247, secondo il quale «la Carta non appare in grado, allo stato attuale, di vincolare l'attività di rilevazione e di applicazione dei diritti fondamentali svolta dalla Corte, che essa continuerà ad esercitare in piena autonomia ed in conformità dei principi e alle finalità dell'ordinamento comunitario, specie per quanto riguarda i nuovi diritti, dalla formulazione vaga e dal fondamento incerto».

di atti diversi, accostabile, in larga parte, «ad una decisione, non diversa da quelle previste dall'art. 249 CE»[27].

Si può concludere che proprio a causa delle peculiarità del sistema giuridico comunitario, le prospettive che la Carta sia osservata non sono strettamente legate al suo carattere vincolante[28].

Tornando al tema del diritto di famiglia, diverse sono le disposizioni contenute nella Carta che se ne occupano.

In primo luogo, l'articolo 7[29] implica il riconoscimento di una sfera di autonomia della famiglia nei confronti dei pubblici poteri[30], comportando così la protezione dell'individuo da ingerenze arbitrarie[31]. Tale disposizione trova il proprio fondamento nell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, formata a Roma il 4 novembre 1950. La tutela della vita privata e familiare comporta la piena tutela delle relazioni familiari nell'effettività del loro svolgimento: non solo le relazioni fondate sul matrimonio, ma anche quella tra genitori e figli naturali, o quelle che si creano nella

[27] F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati delle Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 1181.

[28] Così M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in «Rivista di diritto internazionale», 2001, p. 1009 e sgg., che sottolinea come vi sono molti esempi di accordi politici che sono stati rispettati nel sistema comunitario come se fossero atti vincolanti. Anche secondo A. CELOTTO, *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana: verso il "Trattato costituzionale" europeo*, in *Atti al convegno "Diritti fondamentali e formazione del diritto privato europeo"*, Roma 28 giugno 2002, reperibile al sito Internet www.associazionedeicostituzionalisti.it. «l'applicazione sempre più stabile da parte degli organi e dei giudici comunitari comporta la stabilizzazione della Carta dei diritti, quale fonte di origine giurisprudenziale come tale applicabile normativamente anche negli Stati membri, anche in forza dell'orientamento della nostra Corte costituzionale». Inoltre, «la sempre più stabile applicazione giurisprudenziale della Carta comporta – paradossalmente – la sua ricomprensione nel novero del diritto comunitario direttamente applicabile e quindi la sua efficacia in Italia, con prevalenza sulle norma interne, al pari regolamenti, direttive dettagliate ed atti normativi comunitari assimilati».

[29] Esso recita: «Ogni individuo ha diritto del rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni».

[30] G. FERRANDO, *Le relazioni familiari*, cit., p. 353.

[31] R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, cit., p. 79.

consuetudine di vita, riferendosi sia all'unione tra uomo e donna non sposati, sia al rapporto tra il partner e il figlio dell'altro[32]. La norma è volta alla ricerca di un equilibrio tra sfera privata, riservata, ed esigenze pubbliche.

L'articolo 9 della Carta[33] individua il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia. Con riguardo al matrimonio, inteso come momento costitutivo del vincolo e della comunità familiare, la Carta ribadisce un principio generalmente accolto: quello della libertà matrimoniale. Il diritto di sposarsi costituisce un diritto fondamentale della persona, che gli Stati tendono a riconoscere incondizionatamente. Con disposizione innovativa la Carta non si limita, solamente, a riconoscere il «diritto di sposarsi», inteso nella sua tradizionale accezione di diritto di contrarre matrimonio, ma riconosce anche il «diritto di fondare una famiglia». Con questa formulazione si attua una significativa apertura nei confronti delle unioni di fatto, in quanto il diritto di fondare una famiglia viene tutelato anche al di fuori dei vincoli formali[34]. Tale norma, rispetto all'art. 12 della CEDU, che ne rappresenta la fonte, compie un passo in avanti in quanto tutela i rapporti familiari indipendentemente dal fatto che trovino il loro fondamento nel matrimonio o siano altrimenti costituiti. Viene meno, inoltre, il riferimento alla diversità di sesso degli sposi contenuto nell'art. 12 della CEDU, ed in tal modo si apre la via al riconoscimento delle coppie omosessuali e del loro matrimonio. Questa lettura dell'art. 9 della Carta è in armonia con l'art. 21 della stessa[35], che

[32] G. Ferrando, *Le relazioni familiari*, cit., p. 354.

[33] Esso recita: «Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».

[34] G. Ferrando, *Le relazioni familiari*, cit., p. 351.

[35] Esso recita: «1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi».

vieta anche le discriminazioni fondate sulle tendenze sessuali, e trova un precedente nell'art. 13 CE introdotto dal trattato di Amsterdam che autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione e sentito il Parlamento europeo, a prendere, all'unanimità, le misure necessarie per combattere ogni discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Le note del *Presidium* precisano che la norma non proibisce, né impone, il riconoscimento dello *status* matrimoniale alle unioni tra persone dello stesso sesso. Il richiamo alle «leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio» è infatti sufficientemente ampio da consentire la coesistenza di legislazioni che si presentano ancora oggi notevolmente differenti[36].

Inoltre, va ricordato che dal combinato disposto degli articoli 20[37], 21[38] e 9 della Carta è possibile desumere che per ogni cittadino comunitario è garantita, in maniera uguale e senza discriminazioni, la libertà di sposarsi, secondo le leggi nazionali.

All'esigenza di realizzare un'Unione che mette al centro dei propri interessi la persona e i suoi diritti fondamentali risponde anche l'art. 24[39] che ha costituito il motore dei lavori per l'adozione del regolamento n. 2201/2003. In esso, infatti, sotto la rubrica «Diritti del bambino», si afferma la necessità di considerare sempre e comunque preminente l'interesse superiore del bambino (par. 2) e, quale conseguenza, il diritto di ogni bambino ad intrattenere regolari relazioni personali con entrambi i genitori, se non vi sia contrarietà al suo interesse (par. 3).

Infine, l'art. 33 è dedicato alla tutela della vita familiare dal punto di vista giuridico, economico e sociale e della vita profes-

[36] R. Bifulco - M. Cartabia - A. Celotto, *L'Europa dei diritti*, cit., p. 88.

[37] Esso recita: «Tutte le persone sono uguali davanti alla legge». La disposizione sancisce per la prima volta il principio di eguaglianza formale a livello comunitario.

[38] L'articolo espressamente menziona il divieto discriminazione anche rispetto alle tendenze sessuali.

[39] Divenuto art. II-84 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, dove sul piano terminologico nella versione italiana del testo compare la dizione «Diritti del minore», a differenza di quella inglese e francese dove sono stati mantenuti i termini utilizzati nella Carta, vale a dire rispettivamente «child» e «enfant». In generale, cfr. M.C. Andrini, *La famiglia nella Costituzione europea,* in «Familia», 2004, pp. 551-567.

sionale, continuando in tal modo nella strada intrapresa con la Carta sociale europea.

Come detto, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa recepisce il testo della Carta dei diritti fondamentali, attribuendole quel carattere vincolante che oggi le manca e rango costituzionale. Tutto ciò a tacere del ruolo propulsivo svolto dalla Carta nei confronti della nascita della Costituzione[40].

Di conseguenza, le norme della Carta che si occupano del diritto di famiglia vengono integralmente trasfuse nella Costituzione (si tratta degli artt.II-67, II-69, II-84 e II-93).

Le considerazioni sopra esposte inducono a ritenere che se oggi è ancora presto per poter asserire l'esistenza di una competenza comunitaria in materia di diritto di famiglia, essa si sta facendo strada con sempre maggior forza, abbandonando quella visione mercantilistica che aveva caratterizzato i primi interventi normativi in materia. Il completamento dell'opera avverrà comunque solo con l'entrata in vigore del testo costituzionale che, anche sotto tale profilo, costituirà la svolta necessaria per far maturare il sistema dell'Unione europea verso forme più complete di integrazione rispetto a quelle attuali.

[40] Secondo G. CIANI, *Carta europea dei diritti*, cit., p. 37, «il testo approvato a Nizza mira a creare uno spirito nazionale europeo, nel senso che l'obiettivo principale è quello di ricondurre a unità e omogeneità culturale la comunità di popoli e cittadini europei». Dello stesso avviso è A. MANZELLA, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea*, Atti della giornata di studio in memoria di Paolo Barile, Firenze 25 giugno 2001, Padova, Cedam, 2002 p. 167, secondo cui la funzione principale della Carta è quella organizzatoria del processo di costituzionalizzazione dell'Unione e non quella di garantire i diritti in essa enumerati.

FILIPPO PIGLIACELLI
Università degli Studi di Bologna - Sede di Forlì

Europa 'potenza spaziale'. Il Trattato costituzionale e la definizione dello spazio come nuova competenza comunitaria

Introduzione

Sebbene ricca di importanti successi, la storia della cooperazione europea nel settore delle attività spaziali è stata spesso ignorata. Le ragioni di questo oblio posso essere diverse, ma la principale sembra essere che, lo sviluppo di questa cooperazione in sostanziale concomitanza con la ben più celebrata 'corsa alla spazio' tra Stati Uniti e Unione Sovietica degli anni Sessanta, ha in pratica relegato l'Europa al ruolo di attore non protagonista, anche per non togliere *pathos* alla narrazione della sfida tra le due superpotenze.

Aspetto retorico a parte, ciò non ha però impedito che la cooperazione spaziale si sviluppasse facendo oggi, proprio dell'Europa, uno dei più importanti centri di attività in tale settore. Alla base di questa affermazione si trovano gli stessi strumenti organizzativi ideati nel corso degli anni per garantire lo sviluppo in un settore in cui, sin dall'inizio, la messa in comune delle risorse e del *know how* da parte di tutti i paesi interessati è sembrata essere l'unica via perseguibile. Difficilmente infatti, sarebbe stato possibile, anche per i paesi con una più decisa volontà politica e più concrete potenzialità tecnologiche, come la Francia, raggiungere i risultati realizzati nell'ambito della dell'Agenzia spaziale europea (*European*

Space Agency, ESA), sorta, nel 1975, dalla ceneri delle due precedenti organizzazioni spaziali: la ESRO e la ELDO[1].

Successivamente, come a breve si vedrà, la stessa Europa comunitaria si è avvicinata a quella spaziale. Risultato questo facilitato, non solo da una sostanziale uguaglianza in termini di *membership*, ma anche dall'emergere di una decisa volontà, da parte dell'Unione Europea, a considerare, a partire dall'inizio degli anni Novanta, anche lo spazio come un ulteriore ambito di cooperazione.

Per questo motivo la comparsa dello spazio, prima nei lavori della Convenzione, e quindi nel testo della 'Costituzione' non può essere ritenuta un evento occasionale, ma l'affermazione, se si vuole definitiva, di tale volontà. La volontà cioè di aumentare, per le ragioni che tra poco vedremo, la presenza e il ruolo europeo nello spazio.

1. *I prodromi*

L'emergere di un interesse, da parte dell'Unione europea, nei confronti dello spazio può essere fatto risalire all'inizio degli anni Novanta, quando cioè i mutamenti in atto a livello sia interno che esterno, hanno comportato un aumento la rilevanza politica di tale ambito.

Questo processo di affermazione è così avvenuto soprattutto in conseguenza della creazione del secondo pilastro UE, quello della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), ma anche della partecipazione dei paesi europei alla seconda guerra del Golfo del 1991 e quindi alla lunga serie di interventi militari di natura umanitaria (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, FYROM e in Congo) che hanno avuto luogo dopo di essa. Una volta definiti, attraverso il Trattato di Maastricht, gli strumenti normativi, è stato quindi il coinvolgimento diretto nella gestione di queste crisi ad aver

[1] La *European Space Reserach Organisation* (ESRO) e la *European Launch Development Organisation* (ELDO) furono create nel 1962. Per una ricostruzione storica delle attività svolte in tale ambito, ma anche dell'analisi di esse come prima forma di espressione di una politica spaziale europea si veda F. PIGLIACELLI, *Una nuova frontiera per l'Europa. Storia della cooperazione spaziale europea 1958-2005*, Bologna, Clueb, 2006.

posto in maniera improrogabile la questione di quelli pratici, tra cui anche quelli spaziali, per l'effettivo compimento di tali missioni.

Allo stesso tempo, anche dal punto di vista economico, lo spazio, o per lo meno l'insieme di attività che a livello europeo hanno cominciato ad emergere in tale settore, è divenuto sempre più un ambito dotato anche di una propria valenza. Un'importanza che è stata ulteriormente valorizzata dal varo della strategia di Lisbona e dal ruolo che in essa è stata attribuita all'innovazione tecnologica.

Lo sviluppo delle attività spaziali europee è avvenuto così, almeno nei primi due decenni, su due binari paralleli. Il primo è stato rappresentato dalla definizione e quindi alla creazione della cosiddetta "componente spaziale" della difesa europea. Rientrano in esso tutte quelle attività svolte sia dentro che fuori – come all'inizio attraverso la UEO (Unione dell'Europa occidentale) – le strutture dell'Unione europea e finalizzate appunto allo sviluppo di questi importanti strumenti. Il secondo binario è stato invece costituito dall'emergere, sempre in ambito comunitario, di un interesse economico e politico nei confronti delle attività spaziali, soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta, in conseguenza dell'enorme sviluppo del settore delle telecomunicazioni via satellite.

Solo più di recente si è cercato di ricondurre ad unità questo sviluppo. Tentativo infine formalizzatosi nello stesso Trattato costituzionale che ha finalmente annoverato la politica spaziale tra le materie cosiddette 'concorrenti' in cui l'Unione Europea «ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro» (articolo I-14, par. 3).

A partire quindi dalla firma del testo del Trattato, il 29 ottobre 2004, lo spazio sta prendendo sempre più la forma di nuova frontiera europea sia in termini geografici che politici. La *issue* spazio, data la sua natura trasversale, sembra infatti costituire uno dei banchi di prova dell'Unione, sia sul piano politico, in termini di un'Europa come reale attore internazionale dotato di strumenti per esprimere la propria potenza, sia in termini di sviluppo economico, settore in cui le tecnologie spaziali occupano sicuramente un posto di riguardo.

2. *Spazio e Costituzione*

La questione 'spazio' fece la sua prima comparsa nei lavori della Convenzione[2] in un documento del *Praesidium*[3], datato 6 febbraio 2003, che conteneva la proposta elaborata dall'organo, relativa ai primi sedici articoli. In particolare, nella bozza relativa all'articolo 3, riguardante gli obiettivi dell'Unione, veniva proposta, nell'ambito più generale della promozione della ricerca scientifica e tecnologica, anche la scoperta spaziale[4]. Tale proposta però, non suscitando affatto reazioni favorevoli[5], venne successivamente accantonata, almeno per quanto riguardava gli obiettivi. Dove invece lo spazio faceva il suo ingresso, meno trionfale ma sicuramente di eguale rilevanza, era il testo dell'articolo III-155 del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea. Proposta di articolo divenuto poi, in tutte le sue parti, l'articolo III-254 del 'Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa', il quale recita:

[2] In realtà lo spazio viene citato già in un documento del dicembre 2002 presentato dal Gruppo VIII "Difesa". In una parte del testo riguardante la creazione di una Agenzia europea per gli armamenti e la ricerca strategica si dice infatti che tra i suoi compiti ci dovrà essere anche quello di «un sostegno alla ricerca nel settore della tecnologia della difesa, anche in materia di sistemi spaziali militari». LA CONVENZIONE EUROPEA, IL SEGRETARIATO, *Relazione finale del Gruppo VIII Difesa*, Bruxelles, 16 dicembre 2002, CONV 461/02, p. 22.

[3] Nell'ambito dei lavori della Convenzione il ruolo del *Praesidium* è stato quello fornire la base per i lavori. L'organo era composto dal presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dai vicepresidenti (Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene) e da nove membri appartenenti alla Convenzione: i rappresentanti di tutti i governi che durante la Convenzione hanno ricoperto la presidenza dell'Unione (Spagna, Danimarca e Grecia), due rappresentanti dei parlamenti nazionali, due rappresentanti del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione. Per un quadro completo dei lavori della Convenzione si veda il sito ad essa dedicato: http://european-convention.eu.int/ .

[4] LA CONVENZIONE EUROPEA, IL SEGRETARIATO, *Progetto di articoli da 1 a 16 del Trattato costituzionale*, Bruxelles, 6 febbraio 2003, CONV 528/03, p. 3.

[5] Si veda LA CONVENZIONE EUROPEA, IL SEGRETARIATO, *Relazione di sintesi della sessione plenaria - Bruxelles, 27 e 28 febbraio 2003*, Bruxelles, 11 marzo 2003, CONV 601/03, p. 6.

1. Per favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche, l'Unione elabora una politica spaziale europea. A tal fine può promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio.
2. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del paragrafo 1 la legge o legge quadro europea stabilisce le misure necessarie, che possono assumere la forma di un programma spaziale europeo.
3. L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea.

La rilevanza data dalla Convenzione prima e dal testo del Trattato poi allo spazio dimostra come la sua importanza strategica sia stata ormai recepita sia a livello politico che istituzionale. Allo stesso tempo la sua inclusione tra le materie caratterizzate da una competenza 'concorrente' risponde ad alcune caratteristiche, per non dire peculiarità, del settore. Tale scelta appare comprensibile se si considera, innanzitutto, la novità rappresentata da un'azione dell'Unione in un simile settore, a fianco di attori 'tradizionali' come l'ESA e i singoli stati. In particolare, l'utilizzo di una simile competenza consente di risolvere, ad esempio, la questione della *membership* nelle varie organizzazioni. Può permettere, ad esempio, ad uno stato membro dell'UE, ma non dell'ESA, di prendere (o meno) parte ai programmi facoltativi di quest'ultima, possibilità contemplata dall'Accordo quadro tra UE e ESA. Ma, fatto forse ancora più importante, includere le attività spaziali tra le competenze concorrenti costituisce, allo stato attuale, una risposta parziale, ma almeno accettabile, alla questione del difficile rapporto tra livello nazionale, in cui vengono svolte buona parte delle attività spaziali più strategiche come quelle aventi finalità militari, e il nuovo livello comunitario.

In tal senso la scelta della competenza concorrente, non solo testimonia una lettura realista della situazione attuale, ma offre concrete garanzie relative al mantenimento di una sostanziale autonomia tra i due livelli. Per quanto riguarda la salvaguardia del piano nazionale infatti è soprattutto il principio di sussidiarietà ad offrire chiare garanzie, ponendo limiti precisi, sebbene labili, al-

l'azione comunitaria. Azione comunque limitata dal fatto che lo spazio appartiene ancora, per molti degli interessi – economici, politici, militari – che attorno ad esso ruotano, ad una logica prettamente nazionale. Allo stesso tempo, la sua inclusione tra le competenze comunitarie, oltre ad essere indice, come è già stato ricordato, della presenza di una volontà politica ad aumentare il ruolo dell'Unione, costituisce comunque una buona base di partenza per ulteriori sviluppi, tra cui la definizione, a livello comunitario.

Questione della competenza a parte, un altro dato che è possibile rilevare dal testo della Costituzione è la definizione della politica spaziale come politica 'trasversale'. Una caratteristica che dimostra la crucialità ormai riferita allo spazio nell'ambito di due questioni decisive dell'agenda politica europea. La prima è quella della politica di sicurezza e di difesa europea che ha legami strettissimi con la *issue* spazio. Come è stato riconosciuto all'interno di un fondamentale documento come "Un'Europa sicura in un mondo migliore"[6], approvato dal Consiglio 11 dicembre 2003, in cui viene definita una "Strategia europea per la sicurezza", è proprio lo spazio, seppur mai nominato, ad essere chiamato indirettamente in causa, soprattutto laddove si fa riferimento a «capacità sia civili che militari» e allo sviluppo di «strumenti comuni e condivisi» in grado di aumentare le capacità.

Un'altra questione cruciale cui lo spazio viene legato in qualità di politica trasversale è quella, racchiusa nella cosiddetta strategia di Lisbona, della difesa della competitività dell'industria europea e, con essa, dei settori ad alta tecnologia. Allo stato attuale l'industria aerospaziale europea ha un fatturato di circa 5,5 miliardi di euro e da lavoro a circa 40.000 persone[7]. Allo stesso tempo, i governi europei spendono nelle attività spaziali una cifra pari a 5 miliardi di euro, ivi compresi i programmi nazionali, sia civili che militari. La caratteristica peculiare dell'industria spaziale europea, al contrario ad esempio della sua diretta concorrente

[6] Consiglio dell'Unione Europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea per la sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

[7] D. Keohane, *Introduction*, in C. Bildt, M. Dillon, D. Keohane, X. Pasco and T. Valasek (eds.), *Europe in Space*, London, Centre for Europeand Reform (CER), ottobre 2004, p. 2.

americana, è quella di dipendere molto più dal mercato che dalle commesse statali. Una politica spaziale europea dovrebbe quindi avere il duplice obiettivo di rispondere alle esigenze di tale settore industria, occupandosi, allo stesso tempo, di difendere quei settori come l'aerospaziale in cui l'Europa può ancora realisticamente difendere la sua competitività, anche nel lungo periodo. Un chiaro richiamo a tale scopo è presente nello stesso articolo III-254 in cui, non a caso, la politica spaziale è vista come strumento per favorire la competitività industriale europea.

Infine, almeno un commento merita l'inserimento, nell'ultimo paragrafo del medesimo articolo, del riferimento all'Agenzia spaziale europea. Anche in questo caso si può affermare che ci si trova di fronte ad un caso, abbastanza frequente negli accordi internazionali, di una norma che sanziona la realtà, risalendo al novembre 2003 il più volte richiamato Accordo quadro tra Unione ed ESA, siglato soprattutto in conseguenza dell'avvio del Programma Galileo. Allo stesso tempo, un richiamo così diretto al ruolo dell'Agenzia nella definizione della futura politica spaziale europea apre anche la strada ad ulteriori interpretazioni tra cui quella, come vedremo in seguito più volte auspicata, di un inserimento dell'ESA nell'architettura istituzionale dell'UE.

3. *Lo spazio come nuova politica europea?*

Le vicende fin qui analizzate mostrano come la cosiddetta "Europa spaziale", quella cioè composta ora sia dai paesi membri dell'UE che dell'ESA, sia alla vigilia di una svolta, se non epocale, comunque cruciale, rappresentata dal tentativo di aumentare il significato politico della cooperazione spaziale, attraverso la definizione di una politica spaziale europea e quindi di un programma spaziale comune in grado di assicurarne l'attuazione.

Questo processo ha vissuto forse la sua fase più cruciale nel 2003, con la pubblicazione, nel gennaio 2003[8], del libro verde e

[8] COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde. Politica Spaziale Europea*, Bruxelles, 21 gennaio 2003, COM(2003)17.

quindi, dopo alcuni mesi di confronto tra tutti gli attori coinvolti, con la presentazione, nel novembre dello stesso anno, di un libro bianco sulla politica spaziale europea dal titolo "Una nuova frontiera per un'Europa in espansione. Piano d'azione per l'attuazione della politica spaziale europea"[9].

Nonostante tale processo abbia contribuito a chiarire i nodi cruciali di questo nuovo settore di intervento dell'Unione, non poche sono le questioni rimaste ancora aperte. La più rilevante riguarda le caratteristiche stesse di questa futura politica, vale a dire: i suoi principi, le sue priorità, l'architettura istituzionale e le relative competenze tra i vari attori coinvolti.

È probabilmente, quest'ultimo punto a sollevare le maggiori incertezze, a causa delle modalità con cui, fino ad oggi, le attività nel settore spaziale sono state svolte in Europa, vale a dire su tre livelli. Il primo livello è quello nazionale, rappresentato dai programmi civili e militari realizzati in maniera autonoma dalle varie agenzie oggi esistenti in ognuno, o quasi, dei paesi europei, in attuazione delle politiche elaborate a tale livello. Il secondo è invece quello intergovernativo, costituito dai programmi svolti in ambito ESA. Esiste infine un terzo livello, che potrebbe essere definito come sovranazionale, in cui rientrano le attività attualmente condotte dall'Unione europea nel settore spaziale ovvero il Programma Galileo[10], il Programma GMES[11] e la parte sempre

[9] European Commission, *White Paper. Space: a new European frontier for an expanding Union An action plan for implementing the European Space policy*, Bruxelles, 11 novembre 2003, COM(2003)673.

[10] Galileo è un sistema di navigazione satellitare composto da una costellazione di 30 satelliti piazzati in orbita geostazionaria, in gradi di fornire i seguenti servizi: un servizio di base, aperto e gratuito ('*Open Service*'), simile al GPS, ma con maggiore qualità e affidabilità, destinato ad applicazioni per il pubblico e a servizi di interesse generale; un servizio commerciale, destinato allo sviluppo di applicazioni a scopi professionali; un servizio 'vitale' ('*Safety of life*'), destinato alla navigazione aerea o marittima e dotato, date le sue ricadute sulla sicurezza degli individui, di grandissima affidabilità; un servizio di ricerca e salvataggio, destinato a migliorare i sistemi di assistenza, emergenza e salvataggio già esistenti; un servizio governativo ('*Public Regulated Service*', PRS), criptato e resistente ai tentativi di oscuramento e/o interferenza, riservato soprattutto alle necessità delle istituzioni pubbliche in materia di protezione civile e sicurezza nazionale.

[11] Il GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) è un pro-

più consistente dedicata ai programmi spaziali nell'ambito del Programma quadro di Ricerca e Sviluppo tecnologico.

I più recenti sviluppi sembrano però suggerire la necessità di rivedere una simile situazione allo scopo di affrontare quelle che sembrano essere le due principali priorità per ulteriore sviluppo in tale settore, vale a dire: l'istituzionalizzazione dello spazio europeo e la possibilità di conciliare obiettivi civili e militari delle attività spaziali europee.

La prima di esse riguarda fondamentalmente lo sviluppo dal 'particolare' al 'generale', cioè la reale possibilità di passare da un ambito di cooperazione delimitato da regole e obiettivi limitati, ad una gestione congiunta della futura politica spaziale europea. Le principale domanda cui dare risposta è: 'come fare in modo che i vari attori europei coinvolti decidano di definire un approccio condiviso allo spazio con una chiara divisione delle competenze e dei processi decisionali quanto più efficaci e trasparenti?'

Una prima ipotesi di risposta è stata proposta dal gruppo di 'saggi' creato, nel giugno 2000, su richiesta dell'allora DG dell'ESA Antonio Rodotà, proprio per affrontare alcuni nodi cruciali della futura politica spaziale europea[12]. All'interno del rapporto preparato dal gruppo, dal titolo già di per sé abbastanza esplicativo "*Towards a Space Agency for the European Union*", viene in particolare auspicato che la politica spaziale divenga «an integrated aspect of the overall efforts of the countries and institutions of the European Union»[13]. Il punto di partenza del ragionamento dei tre saggi è spiegato nelle prime righe del documento, dove si afferma che «A Europe without a clear space policy and a clear

gramma che prevede la realizzazione di un sistema di osservazione della Terra, per le seguenti finalità: la politica ambientale; altre politiche europee quali quella agricola, sviluppo regionale, pesca trasporti, relazioni esterne; esigenze legate al secondo pilastro PESC (Politica estera di sicurezza comune), compresa la PESD (Politica europea di sicurezza e di difesa).

[12] Il testo del rapporto è disponibile on line all'indirizzo http://esamultimedia.esa.int/docs/annex2_wisemen.pdf

[13] C. Bildt, J. Peyrelevade, L. Späth, *Towards a Space Agency for the European Union*, Noordwijk, ESA, novembre 2000, p. 2.

commitment to space as an integral part of its other policies will be a Europe that limits its own possibilities of success»[14].

Per risolvere il limite rappresentato dalla mancanza di una chiara definizione di una politica spaziale, da un lato, e dalla eccessiva frammentazione delle attività svolte a livello europeo, dall'altro, sarebbe necessaria una più stretta integrazione a livello istituzionale tra gli attori coinvolti nell'elaborazione e nella gestione di tale politica. Un'integrazione che potrebbe dunque essere raggiunta proprio «bringing the present ESA within the treaty framework of the European Union»[15].

Una soluzione alternativa a quella auspicata dai 'saggi' sarebbe quella, contraria, dell'adesione dell'UE all'ESA. Questa presenterebbe per i suoi sostenitori il merito di lasciare la conduzione della politica, o quanto meno delle attività spaziali europee, nella sua sede originaria e quindi più appropriata, evitando così il pericolo rappresentato dall'affidare una politica così delicata ad un'istituzione – la Commissione – che non può, almeno per ora, vantare molta esperienza nella gestione di un'organizzazione operativa[16].

Nonostante la loro profonda diversità, il tratto che accomuna queste proposte è l'urgenza che viene riferita alla definizione, entro il prossimo futuro, di una nuova architettura delle attività spaziali europee. Un'organizzazione che dovrà necessariamente tenere conto, prima di tutto, della trasformazione dello spazio da semplice settore di ricerca ad uno caratterizzato da molteplici attività con ricadute economiche, politiche, militari ed anche sociali.

Indice di questa trasformazione è stato proprio il crescente ruolo che l'Unione europea ha acquisito nel settore spaziale, grazie appunto al fatto che è stato prima di tutto lo spazio ad aumentare la sua valenza e il suo peso nei settori di competenza dell'UE. Ciò è andato ovviamente a discapito non tanto dell'ESA, il cui ruolo di principale gestore dei programmi spaziali civili è stato sostanzialmente salvaguardato, quanto delle singole agenzie nazionali. Questo perché il principale obiettivo che l'Unione euro-

[14] *Ibidem*, p. 1.

[15] *Ibidem*, p. 7.

[16] F. Von Der Dunk, *Towards one captain on the European spaceship – why the EU should join ESA*, in «Space Policy», vol. 19, 2003, pp. 83-86.

pea si è posta nel suo agire è proprio quello di colmare il vuoto politico ancora presente in tale settore. Vuoto che è stato fino ad ora causato e mantenuto prima di tutto dalla natura strettamente gestionale, almeno in termini di programmi comuni, dell'ESA, che infatti sostanzialmente un'organizzazione 'à la carte'[17]. A ciò non hanno neppure potuto trovare soluzione le singole agenzie, dipendenti come sono dai governi nazionali sia in termini politici che di risorse.

La svolta è stata per molti versi costituita dall'iniziativa intrapresa dalla Commissione nella prima metà del 2005 in preparazione del secondo "Consiglio spaziale", tenutosi a Bruxelles il 6 e 7 giugno 2005. Nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 23 maggio, dal titolo "*European Space Policy – Preliminary Elements*", la Commissione ha infatti proposto che, nel quadro dell'attuazione della politica spaziale, spetti all'Unione europea: definire le priorità e le necessità dei futuri utilizzatori dei sistemi spaziali; far emergere la volontà politica necessaria a sostenerne l'avvio e l'esercizio; finanziare la ricerca in modo tale da assicurare la disponibilità e la continuità di quei servizi spaziali necessari al sostegno delle altre politiche dell'Unione; integrare l'utilizzo degli strumenti satellitari con gli altri già esistenti; definire un appropriato quadro legislativo; coordinare insieme all'ESA la politica spaziale nell'arena internazionale[18].

Si tratta ovviamente di un ruolo non solo di indirizzo, ma anche di profondo contenuto politico, ulteriormente rafforzato dall'impegno anche in termini finanziari che proprio l'UE avrà nella raggiungimento degli obiettivi di tale politica.

Il ruolo dell'ESA, come ipotizzato dalla Commissione, si avvicina invece molto, nelle dovute proporzioni, al modello delle già

[17] Questa espressione viene solitamente utilizzata per indicare un'organizzazione dove i membri, solitamente stati, data pure la natura vincolante dell'atto di cui l'organizzazione è diretta emanazione, possono poi variare 'l'intensità' della loro *membership*, stabilendo per esempio, come nel caso dell'ESA, di prendere parte solo ad una parte del programma di attività, oltre a quelle definite obbligatorie.

[18] EC, *European Space Policy – Preliminary Elements*, Bruxelles, 23 maggio 2005, COM(2005)208 fin, p. 6.

esistenti agenzie comunitarie. Infatti spetterebbe ad essa garantire non solo il fondamentale accesso allo spazio, attraverso i sistemi di lancio già in uso, ma anche lo sviluppo della tecnologia relativa alle attività rientranti nel programma spaziale europeo.

Questa ancora ipotetica divisione di competenze ha ricevuto un primo importante riconoscimento dal "Consiglio spaziale"[19] del giugno 2005[20], che ha approvato il documento della Commissione ribadendo come il programma spaziale europeo dovrà costituire «la base programmatica comune, inclusiva e flessibile delle attività dell'ESA, dell'UE e dei loro rispettivi Stati membri»[21].

Sebbene quella ipotizzata sia probabilmente l'unica struttura in grado effettivamente di gestire un programma spaziale europeo, permangono ancora alcuni dubbi. L'individuazione, rispettivamente, dell'UE come attore politico principale e dell'ESA come referente tecnologico della politica spaziale europea, avrà infatti come principale conseguenza quella di limitare il ruolo che le agenzie nazionali hanno fino ad ora avuto nel campo spaziale. Questo problema è stato per ora arginato attraverso l'inclusione nel programma spaziale europeo dei soli programmi sviluppati a livello europeo, vale a dire il Galileo e il GMES, ma rischia di riemergere nel momento in cui tali contenuti saranno aumentati, magari nel settore della sicurezza e della difesa.

L'obiettivo principale di questa divisione delle competenze appare essere quello di creare una gerarchia quanto più funzionale alla realizzazione di tale programma. Questa redistribuzione dei ruoli potrà quindi tradursi, come già suggerito da qualcuno, in alcuni più rilevanti cambiamenti soprattutto in settore chiave

[19] Il Consiglio spaziale è un organo previsto dall'Accordo quadro tra Comunità europea e ESA, entrato in vigore il 28 maggio 2004, allo scopo di fornire una base comune per un coerente e progressivo sviluppo di una politica spaziale europea. L'articolo 8 dell'Accordo quadro prevede, in particolare, l'organizzazione congiunta e concomitante di riunioni del consiglio dell'UE "Competitività" e del Consiglio ministeriale ESA.

[20] EU Council, *2665th Council Meeting 'Competitiveness'*, Bruxelles, 6-7 giugno 2005, 9501/05.

[21] *Ibidem*, p. 16.

come i sistemi di lancio[22], dove invece, allo stato attuale, il ruolo guida è mantenuto sia dall'ESA che dall'agenzia spaziale francese CNES. In questo caso, come prima si accennava, è possibile, e per certi versi auspicabile, un aumento delle competenze dell'Unione, anche a scapito degli altri due attori.

Allo stesso tempo, in qualità di principali detentrici del *know how* europeo in campo spaziale, le agenzie, e con esse l'ESA, manterranno probabilmente un ruolo guida, o per meglio dire di esecutori, in settori altrettanto importanti come quello della ricerca scientifica, in particolare nel settore della *space sciences*, ma anche in quello cruciale delle applicazioni tecnologiche, fermo restando, ovviamente, il ruolo anche in questo caso viene riconosciuto dall'UE ed anche dall'ESA nello stabilimento, attraverso quello che ha già preso il nome di "*European Space Technology Master Plan*", degli obiettivi di tali attività.

A parte le questioni di natura squisitamente politiche sottese alla definizione dell'architettura della futura Europa spaziale, vi sono anche altri ostacoli, di natura questa volta giuridica, che si frappongono ad un'integrazione, qualunque sia la via scelta tra quelle citate, tra le due organizzazioni.

Il primo è la differenza in termini di *membership* che riguarda soprattutto quei paesi, vale a dire Svizzera e Norvegia che sono membri dell'ESA, ma difficilmente potranno divenire a breve termine membri dell'UE. Il secondo è invece la natura opzionale della quasi totalità, almeno in termini finanziari, del programma dell'ESA. Possibilità questa che non esiste in ambito comunitario, dove la stessa appartenenza vincola, in pratica, alla partecipazione, quanto meno finanziaria, a tutti i suoi programmi ed attività.

Sempre in tema di ostacoli, uno dei maggiori sembra tuttora essere costituito dalla sostanziale inconciliabilità tra la politica industriale dell'ESA e la politica della concorrenza comunitaria. La principale difficoltà è rappresentata dal principio del 'giusto ritorno' (*juste retour*) che appare in contrasto soprattutto con i contenuti dell'articolo 87 del Trattato CE in tema di aiuti di stato,

[22] Si veda a tal proposito, W. Von Kries, *Which future for Europe's space agencies?*, in «Space Policy», vol. 19, 2003, pp. 157-161; 160.

nonostante questo preveda possibilità di deroghe. L'unica soluzione qui immaginabile potrebbe essere quella di una deroga riguardante il settore aerospaziale come condizione necessaria per il suo sviluppo.

Il quarto ostacolo, rappresentato dalle finalità prettamente pacifiche che l'ESA deve perseguire, introduce, e non solo idealmente, l'altra priorità centrale nel tentativo di definire il futuro ruolo dell'Europa nello spazio. Questa è rappresentata dalla definizione di un programma spaziale coerente, che sappia cioè conciliare, o per meglio dire rispondere, agli obiettivi civili e militari che la futura agenzia spaziale europea, qualsiasi forma questa prenderà, dovrà essere in grado di perseguire. Alcuni degli obiettivi del futuro programma sono in realtà già stati più volte indicati, sia in ambito comunitario sia nelle *task force* UE/ESA. Gli elementi di tale strategia sono quelli di: un rafforzamento delle fondamenta delle attività spaziali; un aumento della conoscenza scientifica e, infine, lo sfruttamento dei benefici per i mercati e la società[23].

A queste finalità civili se ne aggiungono altre di natura militare, rimaste però ancora latenti per due ragioni fondamentali. La prima riguarda l'obbligo delle finalità prettamente pacifiche dei propri programmi che l'ESA deve per statuto rispettare. La seconda ha invece più a che fare con la mancanza di una ulteriore definizione, a livello politico, dei concetti di difesa e di sicurezza in ambito UE. Concetti dei quali proprio i programmi satellitari sviluppati con tali finalità dovranno costituire uno degli strumenti fondamentali.

Una soluzione alla questione di un programma spaziale in grado di soddisfare tutti questi obiettivi potrebbe essere rintracciata nella cosiddetta "opzione *dual-use*"[24]. Questa consiste fondamentalmente nel prevedere un ruolo centrale, nello sviluppo di un programma spaziale europeo, delle cosiddette tecnologie a dop-

[23] Si veda, ad esempio, EC, *Towards a European Space Policy. The European Commission & ESA Joint Task Force Report*, Bruxelles, dicembre 2001, COM (2001) 718 fin.

[24] L'espressione è utilizzata in X. Pasco, *Ready to take-off? European defence and space technology*, Bildt, Dillon, Keohane, Pasco and Valasek (eds.), *op. cit.*, p. 2.

pio uso (*dual-use technologies*), vale a dire di quelle tecnologie che si prestano, per le loro caratteristiche, ad un utilizzo sia per finalità civili/pacifiche, sia per quelle militari. I principali vantaggi derivanti da una simile impostazione del programma spaziale europeo sono almeno due. Il primo riguarda la soluzione, almeno parziale, della questione delle finalità pacifiche dei programmi condotti dall'ESA. Mentre il secondo riguarderebbe invece il lato economico. Infatti, la realizzazione di sistemi satellitari basati su tecnologie duali potrebbe ad esempio permettere di sopperire alla mancanza di sistemi militari con sistemi civili che si possono prestare ad entrambi gli utilizzi, così permettendo di suddividere i costi per lo sviluppo di tali sistemi con altri attori, statali e non. Allo stesso tempo, l'impiego di tali tecnologie avvantaggerebbe l'industria aerospaziale europea. Allo stato attuale, infatti, uno dei problemi che più caratterizza tale settore è che, al contrario di quanto avviene ad esempio negli Stati Uniti, è troppo dipendente dalla domanda commerciale. La crescita della domanda pubblica (o del mercato istituzionale) per strumenti satellitari, in conseguenza proprio della realizzazione di sistemi duali, potrebbe così non solo giovare a tale industria, ma risolvere anche i problemi di duplicazione che ancora la caratterizzano. Infine, per quanto riguarda la realizzazione pratica degli strumenti, va ricordato come la "dualità" non costituisca di per sé un limite, nel momento in cui i suoi differenti utilizzatori possono definire, in fase di realizzazione, un sistema comune in grado di rispondere alle singole necessità e bisogni che ovviamente ciascuno di essi conserva.

In realtà si può dire che una simile filosofia sembra già essere stata, almeno in parte, accettata nell'ambito dello sviluppo dei due più importanti programmi "congiunti" europei: il programma Galileo e il programma GMES. Sebbene, soprattutto nel primo, la componente militare sembra essere stata, almeno per il momento, resa quanto più latente, rimane comunque il fatto che questa sia in entrambi i casi innegabilmente presente, seppur per ora solo in via teorica e potenziale[25]. Il problema maggiore, allo stato at-

[25] Si veda, ad esempio, A. KOLOVOS, *Why Europe needs space as part of its security and defence policy*, in «Space Policy», vol. 18, 2000, pp. 257-261.

tuale, sembra essere rappresentato non dalla possibilità di attribuire a tali sistemi anche dei compiti militari, quanto il quadro entro cui, vale a dire la PESC e la PESD, questi dovrebbero essere eventualmente utilizzati. Un problema che ne solleva a sua volta un altro, forse di ancor più difficile soluzione e che riguarda la reale volontà da parte degli stati membri, primo fra tutti la Francia, di voler effettivamente condividere, finalmente in maniera paritaria, strumenti satellitari con finalità militari.

Tale questione ci riporta così nuovamente al problema centrale che sembra ancora riguardare lo sviluppo di un'Europa 'potenza spaziale'. Uno sviluppo che può proseguire cioè solo sotto il controllo e soprattutto un impulso politico. Le stesse caratteristiche dei programmi spaziali – lunga fase di sviluppo, alti costi di realizzazione e impiego di tecnologie avanzate e altamente strategiche – fanno sì che essi costituiscano in pratica, non solo lo strumento attraverso cui una politica spaziale si concretizza, ma anche il mezzo attraverso cui questa viene definita. In definitiva, quindi, il successo della futura politica spaziale europea sembra dipendere dalle problematiche di natura politica che ancora riguardano molti dei settori in cui lo sviluppo di un programma spaziale europeo sarà chiamato ad intervenire. Questi limiti che ancora frenano l'emergere dello spazio come *issue* cruciale per la risoluzione di alcuni dei punti nell'agenda politica europea, non solo quello della sicurezza e della difesa, dipendono da molti fattori. Il primo riguarda il fatto, appena toccato, della reticenza soprattutto di alcuni stati a voler cooperare in un settore così strategico al di fuori di meccanismi *à la carte* entro cui sia il criterio dell'interesse nazionale sia quello del cosiddetto *juste retour* siano soddisfatti. Il secondo, forse ancor più grave, riguarda invece il mancato riconoscimento dei molteplici vantaggi che si possono trarre dalle applicazioni spaziali in svariati settori come quello ambientale, della sicurezza e il non meno importante miglioramento delle condizioni di accesso alle informazioni dei cittadini europei.

Per questi motivi, l'inserimento dello spazio nel testo del Trattato costituzionale assume ha assunto un'importanza cruciale, dimostrando innanzitutto la volontà, quantomeno da parte dei

'costituenti', prima di tutto di riconoscere il ruolo cruciale dello spazio e quindi di risolvere, in chiave comunitaria, tutte le questioni sottese, ancora ad oggi, ad una sempre maggiore affermazione dell'Europa in un settore così strategico, sia sotto il punto di vista politico che economico.

La stessa definizione dello spazio come competenza concorrente dimostra, come già ricordato altrove, una lettura realistica della situazione. Fatte salve le prerogative che gli Stati cercheranno di mantenere in tale settore, la vera discriminante, riguardante il futuro della cooperazione spaziale europea, sembra essere costituita proprio dal ruolo che la Comunità deciderà di svolgere.

Se, così, dal punto di vista politico la definizione di una politica spaziale comune potrà costituire un elemento di ulteriore legittimazione allo sviluppo di programmi in grado di assicurare maggiore spessore, efficacia ed efficienza all'Unione europea come attore internazionale, anche dal punto di vista economico potrebbe essere sempre la Comunità a garantire quella domanda pubblica di beni spaziali la cui relativa scarsità, rispetto ad esempio a quella esistente negli Stati Uniti, costituisce soprattutto oggi una delle principali debolezze dell'industria spaziale europea.

SALVATORE ALOISIO
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Legittimazione democratica del processo costituzionale europeo e strumento referendario

1. *Premessa. L'esito dei referendum in Francia ed Olanda*

La grave crisi del processo di unificazione europea aperta dalla vittoria dei «no» nei referendum francese ed olandese al Trattato costituzionale induce ad una riflessione su come è stato, sinora, condotto il processo costituzionale. Una riflessione complessiva certo sarebbe stata comunque necessaria da parte di coloro i quali ritengono il Trattato costituzionale una soluzione insufficiente alle esigenze dell'Europa. Il «no» franco-olandese la impone però in termini ben più pressanti, partendo – come è stato fatto in molte relazioni – dall'analisi delle complesse ed articolate motivazioni che hanno portato al prevalere dei voti negativi.

Al di là delle valutazioni relative al tentativo di comprendere le motivazioni di questo dissenso, il momento referendario deve farci riflettere su di un argomento che ha caratterizzato tutto il processo di riforma innescato dalla dichiarazione di Laeken e che, dopo la firma del Trattato costituzionale, è stato utilizzato per propugnare l'utilizzazione dello strumento referendario per sanzionare la ratifica del Trattato-Costituzione: l'esigenza di garantire una legittimazione democratica al processo costituzionale europeo[1].

[1] Sul punto v., a titolo indicativo, L. OLIVIERI, *Sovranità popolare, sovranità*

Sono assolutamente consapevole dell'elevato grado di approfondimento necessario per affrontare un tema del genere e che invece non può essere presente in un breve intervento come il presente[2]; credo, tuttavia, utile proporre egualmente – sia pure per sommi capi – in questo contesto, uno spunto di riflessione in merito, come contributo alla discussione ed alla riflessione comune.

2. *La questione della legittimazione democratica del processo costituzionale europeo*

Tra le diverse obiezioni sulla natura costituzionale dell'atto approvato dalla Convenzione e dalla successiva Conferenza intergovernativa (CIG)[3] pare di particolare rilievo quella che mette in evidenza «la divaricazione tra forza normativa e legittimazione politica»[4] della Costituzione europea, vale a dire la debolezza nella legittimazione politica e democratica che affligge il Trattato costituzionale, frutto del processo avviato a Laeken, rispetto al progressivo rafforzamento della sovranazionalità normativa che questo testo sancisce, giungendo ad affermare il rango costituzionale del proprio contenuto

La questione aleggia da sempre sul progetto di unificazione europea. Lo stesso metodo della Convenzione, utilizzato per la redazione della «Carta di Nizza» e riutilizzato dal Consiglio europeo di Laeken per la prima stesura del Trattato costituzionale, rappresenta un tentativo di innalzare il «tasso di democraticità» nel processo di revisione dei trattati europei in senso costituzionale. Pur con tutti i suoi meriti in termini di elevazione del livello

e statualità tra Carta europea dei diritti e futuro dell'Europa, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2004, n. 1, p. 36.

[2] Il presente scritto rappresenta la stesura, con l'aggiunta di un apparato di note minimo, di un breve intervento svolto in occasione della Scuola estiva dell'AUSE del 2005.

[3] Sulle quali v. un quadro d'insieme in G. Guzzetta, *Problemi intorno all'adozione di una Costituzione per l'Unione Europea,* in «Teoria politica», 2003, pp. 72 sgg.

[4] Sottolineata da M. Cartabia, *«Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa»*, in «Quaderni costituzionali», 2005, n. 1 (marzo), pp. 17 sgg.

di democrazia rappresentativa e partecipativa, la Convenzione non realizza però l'esercizio di un potere costituente, se non altro perchè il suo compito è solo quello di avanzare proposte alla CIG, chiamata a decidere in assoluta autonomia e in forma definitiva. Piuttosto, si può condividere l'analisi secondo cui il Trattato costituzionale è frutto non di un *potere costituente* ma di una *volontà costituente* degli Stati membri[5], mentre, a mio avviso, una costituzione sovranazionale dovrebbe affondare la propria legittimazione in entrambe queste forme di legittimazione.

La «volontà dei cittadini» evocata dall'art. I-1 del Trattato costituzionale pare dunque non adeguatamente rappresentata dal processo di stesura e di approvazione del trattato costituzionale, fondato prevalentemente sulla volontà degli stati membri. È, quindi, necessario chiedersi quale sia lo strumento adeguato per garantire legittimazione democratica al processo costituzionale europeo, nel rispetto delle individuali ed autonome forme di adesione statali.

Nella procedura relativa al Trattato costituzionale si assiste ad un diffuso tentativo di recuperare la legittimazione democratica al momento dell'adesione definitiva degli stati al trattato, durante la fase di ratifica[6]. Si tratta però di una legittimazione a posteriori perseguita, per lo più, mediante l'indizione di un referendum (spesso consultivo) oppure mediante il ricorso a procedure di rango costituzionale connesse all'adesione[7]. Ora l'indizione di un referen-

[5] In questo senso v. le argomentazioni ed i rinvii dottrinali di M. CARTABIA, *op. cit.*, pp. 19-21.

[6] Viene sottolineato da S. STAIANO, *Il processo costituzionale europeo: i tempi e le forme,* in «Federalismi.it», 2005, n. 10, p. 5; M. CARTABIA, *op. cit.*, pp. 22-25; S. GAMBINO, *Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi,* in «Federalismi.it», 2005, n. 12, pp. 12-14, il quale traccia un quadro delle ipotesi avanzate.

[7] Sulle modalità scelte v. in generale G.L. TOSATO- E. GRECO, *L'Unione da ratificare,* in «Il Mulino», 2005, n. 3 (maggio-giugno), pp. 552-558; per i singoli casi: M. CORRADO, *Il referendum spagnolo sul "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa"*, in «Federalismi.it», 2005, n. 4; C. DI ANDREA, *La via francese alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: riforma costituzionale e referendum,* in «www.associazionedeicostituzionalisti.it»; per le procedure adottate in Italia ed il relativo dibattito v. E. CATELANI, *Ratifica del Trattato di Roma e ruolo della Corte costituzionale,* in «Federalismi.it», n. 5/2005.

dum popolare non sembra, nonostante le apparenze, lo strumento più idoneo a dare una legittimazione democratica al processo.

Un referendum del genere, infatti, ha inevitabilmente un sapore plebiscitario, volendo con il termine «plebiscito» (in realtà contraddistinto da svariati significati) fare riferimento ad una consultazione caratterizzata da «eccezionalità» e, soprattutto, da strumentalità rispetto alla proposta dell'autorità che la indice, la quale sollecita l'adesione popolare ad una propria decisione secondo modalità inevitabilmente sommarie e, quindi, poco libere, quando non giunge addirittura – ed il caso francese ha di questi tratti – all'utilizzazione, più o meno apertamente, della consultazione popolare per fini estranei all'oggetto della stessa quali l'acquisizione o il mantenimento del consenso[8].

Questa lettura pare confermata dai referendum svolti sul tema, a prescindere dal loro esito[9]. Tra i limiti che si possono ricondurre all'uso dello strumento referendario possiamo citare[10]:

– l'inadeguatezza del quesito referendario a consentire l'espressione di un univoco parere su di un documento così ampio ed articolato come il Trattato costituzionale: anche laddove (come, a quanto pare, è accaduto in Francia) si è sviluppato un dibattito sul merito del Trattato, il meccanismo binario del quesito ha costretto la complessità delle posizioni ad un'opzione positiva o negativa e questo favorisce un'opzione negativa, di rifiuto di ogni innovazione, rispetto ad una positiva che vorrebbe però essere articolata e propositiva;

[8] Sui significati di plebiscito in relazione a quanto in discussione v., tra gli altri, A. CHIAPPETTI, *Plebiscito*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 945 sgg.; G. GEMMA, *Plebiscito,* in «Dizionario di politica», diretto da N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, UTET, 1983, p. 717; S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in «Quaderni costituzionali», 1990, pp. 419 sgg.; G.M. SALERNO, *Il referendum,* Padova, Cedam, 1992, pp. 1 sgg.; ritiene di tipo plebiscitario i referendum in esame, L. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 40.

[9] Tra le analisi del voto, v. G. ALLEGRI, *Il No francese al trattato costituzionale europeo: verso il declino politico di Jacques Chirac e di un continente,* in «Federalismi.it», n. 11, 2005; R. VAN DEN BRINK *Les raisons des Néerlandais*, in «Le Monde Diplomatique», giugno 2005, p. 20; M. CORRADO, *op. cit.*

[10] A proposito del dibattito sul referendum francese prima della sua celebrazione, v. G. ALLEGRI, *Il referendum francese sul* Trattato costituzionale europeo*:in bilico sul "futuro dell'Europa"*, in «Federalismi.it», 2005, n. 10.

- il rischio che il voto referendario sia influenzato da questioni di politica interna che nulla hanno a che vedere con il merito del referendum;
- l'eventualità che il risultato referendario sia la conseguenza di opinioni su aspetti delle politiche europee estranei al contenuto dell'atto sottoposto al voto (l'allargamento, la Turchia, l'euro, le politiche sociali o di concorrenza ecc.).

Più in generale, dietro al ricorso alla consultazione referendaria come meccanismo di legittimazione democratica del processo costituzionale europeo sta, spesso, la convinzione inespressa della superiorità dei meccanismi di democrazia diretta rispetto a quelli di democrazia rappresentativa. È invece da condividere la tesi di chi sostiene che la forma propria della democrazia non possa che essere quella rappresentativa[11].

Un referendum siffatto non pare, dunque, un meccanismo idoneo a conferire legittimazione ad un processo costituzionale europeo, finendo per fornire un giudizio sommario sul testo approvato dalla CIG sulla base di quanto elaborato dalla Convenzione. Giudizio, facilmente inquinato (in caso di esito positivo come negativo, beninteso) tanto dalla oggettiva disomogeneità del quesito, quanto da influenze politiche eterogenee al merito della discussione.

I limiti della legittimazione «a posteriori» mediante referendum non sarebbero superati – se non in minima parte – neanche da un «referendum europeo», cioè svolto contemporaneamente in tutti i paesi firmatari del trattato costituzionale.

L'idea di sottoporre il Trattato costituzionale ad un referendum europeo è circolata ampiamente, sia tra l'opinione pubblica più attenta che tra le istituzioni – nazionali ed europee – che nella stessa Convenzione. I termini della proposta sono stati vari: che il referendum fosse svolto contemporaneamente in tutti gli stati sottoscrittori del trattato, in concomitanza con le elezioni del PE del 2004[12];

[11] In questo senso, per tutti, v. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in «Quaderni costituzionali», 1985, n. 2 (agosto), pp. 227 sgg., in part. p. 231 e pp. 234 sgg.

[12] M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 24 nota 33, ricorda la Risoluzione approvata dal PE per un referendum europeo contestuale al rinnovo del PE stesso del 2004.

che la Convenzione ponesse come condizione per l'entrata in vigore del Trattato costituzionale la sua approvazione mediante «un referendum popolare su base europea da svolgersi nello stesso giorno in tutti gli stati membri»[13]; in seno alla Convenzione è stato proposto «che il Trattato costituzionale fosse approvato con referendum vincolanti da tenersi ovunque nella medesima giornata» salvo che negli Stati membri le cui costituzioni non lo consentissero, ai quali era rivolto l'invito di tenere almeno referendum consultivi[14]; che fosse puramente consultivo ma effettivamente europeo, con un risultato determinato da una maggioranza calcolata su base europea da un mix di maggioranza di stati e di voti[15], ecc.

Queste proposte hanno il pregio di mirare a fornire una legittimazione europea al documento votato, sottolineando il respiro sovranazionale della scelta, e con ciò di ridurre l'influenza sugli esiti referendari di questioni di politica interna estranee al merito del quesito. Tuttavia, anche l'ipotesi di un «referendum europeo» mostra, rispetto al tema della legittimazione del processo costituzionale europeo, limiti consistenti.

Innanzi tutto è evidente come la legittimazione del procedimento costituzionale avvenga anche in questo caso «a posteriori», trovandosi comunque l'elettore a decidere su di un *corpus* di norme già formato e sulla cui redazione è potuto intervenire in maniera estremamente marginale.

In secondo luogo, nella fase dell'adesione definitiva ad un Trattato costituzionale, ma ancor più ad una Costituzione europea in senso proprio, il consenso non può che avvenire su base statale. Non è ammissibile che la cessione di sovranità necessaria in questo frangente avvenga sulla base di una maggioranza sovranazionale. Questo tipo di maggioranza potrà funzionare *dopo* che sia stata approvata una Costituzione europea e *solo tra gli Stati* che avranno deciso di aderirvi. La fase statale dell'adesione da parte di ciascuno Stato firmatario nel rispetto delle procedure di

[13] Così, B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei,* in «Quaderni costituzionali», 2005, n. 1 (marzo), p. 50

[14] B. DE WITTE, *op. loc. ult. cit.*

[15] In questo senso, p. es. una proposta del Gruppo Verdi-ALE al PE.

diritto interno è ineludibile. Al massimo è ipotizzabile pensare a procedure aggiuntive stabilite nel Trattato-Costituzione che si va ad approvare, quali – appunto – l'impegno a tenere un referendum simultaneo e/o ad effettuare l'adesione con strumenti di rango costituzionale.

A maggioranza «europea» può (e deve, perché sia effettivamente costituzionale) invece essere deliberato il testo di un Trattato-Costituzione. È infatti nella fase della discussione e della «scrittura» che deve prevalere il principio di maggioranza, lasciando poi a ciascuno Stato il potere di decidere se aderire o meno al progetto europeo, così come approvato dalla maggioranza dei partecipanti all'elaborazione.

Il tema della legittimazione democratica deve dunque essere anticipato alla «fase della scrittura».

La questione della legittimazione democratica del processo costituente europeo può essere risolta solo se si riconosce l'esigenza di affrontarla fin dalla fase iniziale del percorso costituzionale con l'obiettivo di conferire al testo costituzionale una legittimazione a priori, tratta dalla derivazione democratica dell'organo chiamato a redigerlo. Solo così, soprattutto in una società ampia e complessa come è quella odierna europea, sarebbe possibile avviare, prima della designazione dell'organo costituente e durante le fasi istruttoria e deliberativa dello stesso, un serio confronto sui contenuti, in grado di coinvolgere l'opinione pubblica molto più seriamente di quanto possa fare il voto su di un testo ampio e complesso, peraltro istruito da un organo (la Convenzione) dotato di una qualche rappresentatività ma negoziato ed approvato nel chiuso di una Conferenza intergovernativa.

Diverse sono le possibilità di formazione di tale organo. Certamente deve essere superato il meccanismo della CIG e deve essere presente una componente preponderante di rappresentanti del corpo elettorale, scelti esplicitamente allo scopo di formare l'organo deputato all'approvazione di un Trattato-Costituzione, dopo un'apposita campagna elettorale, momento fondamentale di sviluppo di un dibattito dedicato alla redazione di una Costituzione condivisa. Del resto, che si tratti di un'assemblea *ad hoc*, del Parlamento europeo (PE) eletto con apposito mandato, che sia

una Convenzione elettiva integrata da rappresentanze parlamentari nazionali o dei governi, poco importa. Ciò che è fondamentale è che l'organo incaricato di discutere ed approvare l'atto sia l'espressione (anche) elettorale di un dibattito sul futuro dell'Europa.

Un organo del genere non potrebbe essere eletto che su base nazionale (come attualmente accade per il PE), ma è evidente che dovrebbe decidere mediante maggioranze di individui e non per delegazioni nazionali (come avviene in seno alla CIG) ed è probabile che, come, in parte, è accaduto anche nella Convenzione, gli orientamenti sarebbero spesso trasversali alle provenienze nazionali e fondati su affinità ideali, sensibilità comuni, rappresentanze di interessi, nonché frutto del dibattito elettorale precedente. Una tale legittimazione *a priori* renderebbe le successive adesioni su base statale (le ratifiche) profondamente diverse da come sono apparse fino adesso. Ogni Stato avrebbe a quel punto la possibilità di aderire o meno al documento costituzionale redatto, ma la valutazione sul «prendere o lasciare» sarebbe il frutto di una discussione ben sedimentata e, verosimilmente, di rotture consumate alla luce del sole, nell'assemblea preposta.

Una procedura del genere presuppone, tuttavia, un accordo preventivo in seno all'UE, in assenza del quale, a meno di volere pensare ad un'improbabile rottura dell'UE, si continuerebbe a porre l'esigenza di passare attraverso le fasi disciplinate dall'art. 48 del Trattato UE per le modifiche dei trattati europei. In particolare dovrebbe essere prevista una disciplina dei rapporti tra il testo costituzionale approvato ed i trattati vigenti, nel caso in cui non tutti gli aderenti a questi ultimi fossero disposti ad aderire al Trattato-Costituzione.

3. *Soluzioni a situazione attuale e raccordo con un'eventuale prosecuzione del processo costituente europeo*

Solo poche considerazioni, infine, sull'attuale situazione di stallo post referendaria, in relazione a quanto detto sinora.

Pare condivisibile la tesi di chi[16] ritiene che sarà inevitabile «proporre una revisione del Trattato diversa dal Trattato costituzionale» che «getti un ponte 'tecnico' verso un ulteriore Trattato, più esplicitamente politico e costituzionale».

Le modifiche da apportare al Trattato costituzionale dovrebbero comunque salvaguardare gli aspetti maggiormente innovativi del quadro istituzionale e, soprattutto, quelli diretti ad una semplificazione del sistema giuridico e dei meccanismi decisionali volti ad assicurare la *governance* dell'esistente UE allargata, difficilmente conseguibile con gli emendamenti apportati dal Trattato di Nizza.

Il punto veramente centrale (in grado di consentire una prospettiva di sviluppo dell'unificazione europea) di una rinegoziazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sarebbe, però, rappresentato dalla previsione degli elementi fondamentali per garantire l'eventualità di un'evoluzione verso un'Unione più politica. Andrebbero in questo senso: la disciplina della possibilità che un'evoluzione siffatta coinvolga solo alcuni stati, con la conseguente regolazione dei rapporti tra l'UE esistente e l'Unione più avanzata, composta solo da alcuni dei suoi stati membri, nonché la previsione delle modalità iniziali di una procedura costituente che si inserisca in maniera non conflittuale nel quadro normativo comunitario disegnato dal Trattato costituzionale (assemblea *ad hoc*, convenzione costituente ecc.).

[16] L.S. Rossi, *La crisi dell'UE e le strade possibili per uscirne*, in «Federalismi.it», 2005, n. 13, pp. 6-7. In merito alle conseguenze su di un piano procedurale ma anche politico diplomatico del «no» francese ed olandese, v. G.L. Tosato - E. Greco, *Costituzione europea: come procedere se Francia o Paesi Bassi votano no,* in «Documenti IAI», 20 maggio 2005, www.iai.it.



Puglia Grafica Sud - Bari