

*Verso una riforma del Trattato di Lisbona: costituzionalizzazione dell'Eurozona
e aspetti istituzionali dell'Unione politica europea*

(Workshop - Torino, 8 marzo 2013)

Nodi istituzionali per un'Unione politica europea

Antonio Padoa-Schioppa

Premessa. Il Parlamento Europeo, attraverso l'iniziativa meritoria del Gruppo Spinelli, sembra finalmente divenuto consapevole del suo grande ruolo potenziale, preparandosi a prefigurare le linee di un'unione politica di segno federalista, la sola che può portare l'Europa verso un futuro migliore per sé e per il mondo. Andrew Duff, parlamentare europeo e presidente dell'*Union Européenne des Fédéralistes*, ha già messo a punto un compiuto e puntuale Schema progettuale di modifica dei Trattati, che merita di venire esaminato e valutato. Vi è ormai la possibilità che una proposta del Parlamento europeo veda la luce prima delle elezioni europee del 2014, ponendo le premesse per una Convenzione costituente da avviare subito dopo le elezioni.

E' importante a questo punto che chi per anni ha auspicato e preparato con il pensiero e con l'azione l'evoluzione in senso federale dell'Unione europea - la pattuglia esigua ma tenace dei federalisti - metta in luce con chiarezza quali sono i nodi istituzionali e costituzionali che vanno discussi e risolti: sciolti o tagliati.

Alcuni principî fondamentali dell'Unione, tutti già presenti nei Trattati, vanno richiamati in limine, come punti ineludibili di riferimento. Mi limito a sottolineare i seguenti: la tutela dei *diritti fondamentali* enunciati nella Carta; le quattro *libertà di circolazione*; la *democrazia*; l'*equilibrio dei poteri*; la *sussidiarietà*; la *solidarietà*.

Separazione ed equilibrio dei poteri. Pur nella consapevolezza, bene analizzata dalla dottrina antica e recente, di quanto possano risultare incerti i confini tra atti di natura legislativa ed atti di natura esecutiva e di governo, riteniamo opportuno mantenere questa tradizionale partizione, con riferimento in particolare ai regolamenti e alle direttive da una parte, alle decisioni e agli atti dell'Unione dall'altra.

Nell'UE il principio della separazione dei poteri si dovrebbe mantenere, ma dovrebbe contemperarsi con quello dell'*equilibrio tra i poteri*, già ora prevalente nella costruzione istituzionale dell'UE. E questo sia al livello legislativo che al livello esecutivo e di governo. Consigli, Commissione e PE sono (e dovrebbero rimanere) coinvolti e attivi, in forme e misure diverse, in entrambi i settori.

Potere legislativo. Un primo nodo fondamentale riguarda l'esercizio del potere legislativo da parte dell'Unione, cioè la determinazione dell'organo o degli organi deputati all'emanazione di norme generali nell'ambito delle competenze dell'UE, nonché delle correlative procedure.

Il regime attuale dell'UE è ripartito in due distinte modalità: a) un procedimento legislativo ordinario che si attua mediante la codecisione tra Consiglio dei Ministri (CM) e Parlamento europeo (PE); b) un procedimento legislativo speciale che prevede la deliberazione unanime del CM senza codecisione del PE; questa seconda procedura si applica a un vasto raggio di materie fondamentali anche nel comparto dell'ex primo pilastro (unione economica e monetaria).

Poiché l'UE è un'unione di popoli e di stati, la legittimazione delle sue politiche è (e non può non essere) parimente doppia. Dunque la legislazione deve fondarsi sulla codecisione dell'organo che rappresenta direttamente i cittadini europei perché eletto a suffragio universale (il PE) e l'organo che rappresenta gli stati dell'UE, che è il Consiglio dei ministri (CM). Non è ammissibile, perché priva della necessaria legittimazione democratica, una procedura legislativa che escluda il PE. E questo deve valere per tutte le materie di competenza dell'UE. L'estensione a tutte le leggi europee del metodo della codecisione implica che la codecisione degli stati in seno al CM avvenga sempre a maggioranza (semplice o qualificata), con eliminazione senza eccezioni del potere di veto.

Restano aperte diverse questioni rilevanti e diverse possibili scelte, una volta accettata in linea di principio questa fondamentale esigenza, che gli stessi trattati implicitamente riconoscono sulla base del principio di democrazia (art. 10 TUE).

- La codecisione per quanto riguarda la componente degli stati deve spettare sempre e comunque al Consiglio dei Ministri (CM) o potrebbe anche venire assegnata al Consiglio europeo (CE) per determinate materie o per avocazione? La questione si collega con quella delle funzioni da attribuire al CE.

- Sia il CE che il CM svolgono funzioni tipiche delle “Camere degli stati”, tipiche di un governo e di un ordinamento di segno federale. Ma per quanto riguarda la funzione legislativa (dunque specificamente il CM) ci si può porre la questione se sia opportuno coinvolgere in esso anche esponenti dei parlamenti nazionali (ad esempio, accanto al ministro che rappresenta il governo, anche due membri parlamentari rispettivamente della maggioranza e dell’opposizione).

- E’ ragionevole imporre per decisioni di particolare rilievo una maggioranza qualificata più alta di quella richiesta per le altre leggi? E questo sia quanto al CM (doppia maggioranza dei governi e della popolazione dell’UE, con maggioranze a volta a volta semplici, qualificate, superqualificate), sia quanto al PE (dunque ad esempio, a seconda delle materie, maggioranza dei votanti, maggioranza assoluta dei componenti, maggioranza dei due terzi dell’una o dell’altra composizione)? *Una risposta affermativa sembra preferibile, salvo determinare specificamente le materie per le quali le diverse maggioranze sono richieste.*

- E’ opportuno mantenere alla Commissione il monopolio dell’iniziativa legislativa? O è giusto che questa spetti anche al PE? Le opinioni sono divise al riguardo ed ognuna ha dalla sua ragioni non trascurabili. In linea di principio è difficile disconoscere il fondamento della richiesta positiva in tal senso, anche se vi sono Parlamenti illustri (a cominciare da quello inglese) che tale potere tradizionalmente non l’hanno. Se tuttavia al PE fosse riconosciuto il pieno potere di codecisione, forse non sarebbe essenziale che acquisti anche il potere di iniziativa legislativa, eccetto che per l’avvio di proposte di modifica della Legge fondamentale e della Legge organica sul funzionamento dell’Unione. Di fatto comunque il PE ha già il potere di sollecitare un proposta da parte della Commissione.

Potere esecutivo. Oggi l’UE dispone di un doppio esecutivo: la Commissione e il Consiglio europeo. Il CE ha assunto negli anni un ruolo sempre maggiore, è indubbiamente divenuto la sede delle decisioni politiche fondamentali dell’Unione, mentre la Commissione (in parte per carenza di leadership) si è indebolita e viene talora (a torto) considerata come un semplice segretariato del CE. Quest’ultimo, insieme con il Consiglio dei ministri, ha sviluppato un proprio sia pur ridotto apparato burocratico distinto da quello della Commissione.

Nella prospettiva di un ripensamento delle istituzioni, occorre porsi il problema se sia opportuno conservare questa doppia titolarità dell’esecutivo e in caso affermativo come disciplinarla.

Consiglio europeo. Eliminare i poteri di governo di uno dei due soggetti, il CE e la Commissione, non sembra né possibile né auspicabile. Se la funzione di un governo è anche (e forse in primo luogo) dare l'impulso per un'azione che si traduce poi in leggi o regolamenti o atti di governo, questo ruolo non sembra il caso di toglierlo al CE, che rappresenta al più alto livello i governi degli stati membri. Già oggi il CE si avvale della Commissione come strumento di implementazione esecutiva delle scelte fatte.

Il potere di impulso politico al più alto livello potrebbe rimanere per il CE. In particolare, per quanto riguarda le scelte di politica internazionale e di sicurezza comune, il CE appare come l'organo di decisione più adeguato, in cooperazione con il PE quando questo sia necessario: non solo per ragioni di impiego di risorse economiche ma anche per ragioni di legittimazione democratica quando si debbano operare a livello europeo scelte di fondo, ad esempio riguardo ad interventi armati di *peace keeping* o di *peace enforcing*.

Requisito generale - irrinunciabile per le ragioni già dette sopra - appare comunque l'eliminazione del potere di veto e di *adozione generale e senza eccezioni del principio maggioritario entro il CE*, sia nelle decisioni autonome che in quelle in cui sia coinvolto il PE.

La legittimazione del CE risiede nella rappresentanza degli Stati, costituiti in collegio. Una legittimazione ulteriore, con elezione del suo presidente da parte di rappresentanze parlamentari nazionali, appare superflua in quanto la disciplina attuale è già coerente con la logica stessa del federalismo. Questa poggia appunto sulla doppia legittimazione degli Stati e del popolo e come tale quanto al primo aspetto è adempiuta dai capi di stato e di governo riuniti in Consiglio.

Invece rimane aperto il problema del doppio esecutivo. Se si accetta la tesi che tale doppia configurazione debba rimanere viva, la soluzione di far coincidere le due presidenze nella stessa persona – il che è consentito già dal trattato di Lisbona – presenta aspetti positivi di assoluto rilievo. Il presidente del CE e della Commissione sarebbe coeletto dal PE e da CE, rappresenterebbe la *chairmanship* di entrambi gli organi, la sintesi della doppia legittimazione popolare e degli Stati che è alla base dell'UE. Sarebbe una soluzione di gran lunga preferibile a quella, che non di rado viene prospettata, di un'elezione a suffragio diretto del presidente della Commissione, di fatto non praticabile non soltanto per l'insuperabile ostacolo della barriera linguistica. Il regime dell'UE assumerebbe in modo coerente la configurazione di *un regime parlamentare* entro una cornice federale.

Commissione. L'elezione del presidente dovrebbe essere il frutto di un accordo tra il PE e il CE, che tenga conto (come precisato nei Trattati) dell'esito delle elezioni europee. Il numero dei commissari dovrebbe scendere, individuando un criterio ragionevole di rotazione tra Paesi grandi e piccoli. Il PE deve conservare il potere di censura, sia del presidente e dell'intera Commissione, sia sui singoli commissari. E' anche concepibile che la sfiducia nei confronti del presidente possa venire espressa a maggioranza qualificata, oltre che dal PE, anche dal Consiglio europeo. Alla censura sul presidente e sull'intera Commissione potrebbe utilmente abbinarsi la procedura della sfiducia costruttiva secondo il modello tedesco. In tal caso occorrerebbe nuovamente un accordo tra PE e CE. Invece non sembra da accogliere la proposta di scioglimento automatico del PE in caso di censura, che sarebbe eccessivamente traumatica e tale da distogliere lo stesso PE dall'esercizio di questo suo potere.

Politica estera e di sicurezza. Occorre definire con sufficiente precisione la distribuzione delle competenze e dei ruoli tra Consiglio Europeo, Commissione, Parlamento europeo sul terreno della difesa, della sicurezza e della politica estera. Il punto di partenza è costituito dal principio di sussidiarietà, per il quale solo le questioni di interesse comune sono di competenza degli organi dell'UE. Ma è difficile negare che una gran parte delle questioni di ordine internazionale, esterne ai confini dell'UE, interessino, sia pure in misura talora diversa, l'intera Unione: così ad esempio la questione israelo-palestinese, le questioni relative all'Africa, quelle concernenti Russia e Cina e India e così via. Per non parlare del polo europeo della Nato, in un'ottica kennediana di *equal partnership*. Le decisioni importanti dovrebbero scaturire dal CE (già Maastricht prevedeva un coordinamento: una norma largamente disattesa dai governi dell'UE); per le scelte di fondo e per quelle che implicano l'impiego di risorse occorrerebbe l'avallo del PE; la Commissione dovrebbe avere potere di esecuzione e di implementazione concreta. Anche qui il principio maggioritario deve venire ammesso. Non va mai dimenticato che quando e là dove i singoli membri di un qualunque corpo collegiale non accettano di essere messi in minoranza, l'unione semplicemente *non esiste*.

Cooperazione rafforzata (CR) e strutturata (CS). La disciplina attuale dovrebbe venire mantenuta per entrambe le procedure, ma occorre inserire una norma che consenta il voto del PE limitato ai soli parlamentari dei Paesi che aderiscono all'una o all'altra delle due cooperazioni. In tal modo anche l'Eurozona (integrata con quei Paesi che aderiscano a singole misure ulteriori di integrazione) acquisterebbe una fisionomia istituzionale coerente entro l'UE, senza la necessità di creare nuovi organi. Entro il i Paesi che intraprendono una

procedura di CR o di CS deve valere la codecisione tra PE (in formazione ridotta, come si è detto) e Consigli deliberanti a maggioranza semplice o qualificata, senza eccezioni, calcolando i quorum sulla base del numero dei Paesi e della popolazione dei medesimi.

Future riforme dell'Unione. Le procedure di riforma della Legge fondamentale sulle istituzioni dell'UE, inclusiva della Carta dei diritti, dovrebbero essere particolarmente impegnative (maggioranza superqualificata, ad esempio i 3/4 dei governi e i 2/3 della popolazione, seguite dalla ratifica dei 3/4 degli Stati); quelle della Legge sul Funzionamento sarebbero meno impegnative (ad es. i 2/3 dei governi e la maggioranza assoluta della popolazione); per i regolamenti, le direttive e le decisioni, la maggioranza qualificata si potrebbe stabilire ancora a un grado di meno.

Procedure di approvazione della Legge fondamentale. Come arrivare al varo di una Legge fondamentale ispirata a principî quali quelli sopra esposti? E' chiaro che il Regno Unito non è attualmente (né nel prossimo futuro) disponibile ad accettarli. E allora come evitare lo stallo determinato dalla strettoia dell'art. 48 TUE?

Le possibili vie sono diverse, da prendere in considerazione in sequenza, se necessario: a) l'opting out dei Paesi dissenzienti e non aderenti, come si è fatto con Schengen, con la politica sociale, con la moneta; b) la conclusione di un trattato entro il trattato ai sensi della Convenzione di Vienna; c) la conclusione di un nuovo trattato che sostituisca per gli Stati aderenti i vecchi trattati, sulla base del fatto che altrimenti le finalità stesse dei trattati esistenti non possono venire raggiunte; d) il recesso degli Stati dissenzienti e la conclusione di un accordo che mantenga per loro il mercato unico.

Elenco di questioni aperte

1. *Quali scelte istituzionali per un governo efficace dell'Unione? Tutti i poteri di governo alla Commissione o loro riparto tra Commissione e Consiglio europeo?*
2. *Come eventualmente distinguere, quanto ai poteri di decisione e di governo, il ruolo rispettivo del Consiglio europeo, della Commissione e del Parlamento europeo nei tre comparti dell'unione economica e monetaria, della politica estera e della difesa comune?*
3. *Quali debbono essere le forme costituzionali di legittimazione democratica dell'Unione? Fermo restando il procedimento di doppia legittimazione della Commissione e del suo presidente, designati dal Consiglio e votati dal Parlamento europeo che ha anche il potere di revocarli, fermo restando il ruolo del presidente nella scelta dei commissari, come assicurare una legittimazione europea del Consiglio?*
4. *E' auspicabile che le funzioni di Presidente della Commissione di Presidente del Consiglio europeo vengano affidate, con la doppia legittimazione del Parlamento europeo e dei governi nazionali, alla medesima persona?*
5. *Come configurare in modo corretto il potere legislativo dell'Unione, ora ripartito in due procedure, una delle quali – la procedura speciale nella sua configurazione attuale – esclude il Parlamento europeo dal processo decisionale?*
6. *Come configurare il ruolo rispettivo dei due Consigli, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nei processi di decisione relativi, rispettivamente, alle risorse e al bilancio dell'Unione sul piano annale e pluriennale, alla fiscalità europea, agli investimenti, agli eurobonds, ai project bonds, al rapporto con la Banca centrale europea, al controllo sui bilanci e sui deficit nazionali?*
7. *Come configurare il rapporto istituzionale tra Unione a 28 ed Eurozona (più gli Stati che intendono partecipare: Europlus)? In che forma il Parlamento europeo può funzionare a composizione ristretta per le scelte legislative e per le decisioni relative ai soli Paesi dell'Europlus?*
8. *Come eventualmente modificare (se si ritiene di conservarle) le procedure della Cooperazione rafforzata e della Cooperazione strutturata?*

9. *Il diritto di recesso va mantenuto o va abolito per i Paesi che approvino il nuovo trattato?*
10. *Quali le linee per la procedura di approvazione delle modifiche future dei trattati, intervenendo sull'art. 48 TUE che esige unanimità dei governi e delle ratifiche nazionali?*
11. *Come distinguere - quanto ai contenuti e quanto alle procedure di approvazione e di modifica futura - un doppio livello normativo dell'Unione, il livello propriamente costituzionale, inclusivo della Carta dei diritti, e il livello del funzionamento dei trattati?*
12. *Quali i modi e le procedure per l'approvazione del nuovo Trattato? Approvazione a maggioranza qualificata, opting out, recesso dei dissenzienti?*
13. *Come interpretare il requisito del consenso (totalitario o dei quattro bracci, entro ciascuno dei quali anche a maggioranza) che Lisbona impone per i lavori delle future Convenzioni?*
14. *E' opportuno un referendum europeo a conclusione del processo?*
15. *Quali le fasi e i tempi ipotizzabili di preparazione e di varo della riforma, tra il 2013 e il 2019?*