

Replica

di Giovanna De Minico*

Concordo con l'intervento del Prof. Onida in merito alla natura costituente del processo che si è avviato con l'incontro di Laeken. Il quadro non è ancora compiutamente definito. Ma la nascita di un ordine politico nuovo, come in principio è quello che la Convenzione ha il mandato di disegnare e proporre, assume - approvazione della Conferenza intergovernativa a parte - una indiscutibile valenza costituente.

La Convenzione si dovrà occupare, tra le altre cose, di ridisegnare le competenze tra Stati nazionali ed Unione, cioè dovrà rivedere integralmente l'attuale assetto delle competenze, operazione questa resa ormai indispensabile da ragioni storico/politiche. L'Unione, coerentemente con la sua nascita, attendeva inizialmente ad un unico compito: assicurare l'esistenza di uno spazio comune dove le merci, i servizi, le prestazioni e i capitali potessero essere scambiati liberamente. Quando il dilatarsi della sua originaria vocazione superò i limitati confini della *lex mercatoria* per occuparsi di difesa, di politica giudiziaria o ancora di flussi migratori in un'ottica unitaria, allora fu evidente che la questione non era più la difesa di uno spazio economico comune dalle aggressioni protezionistiche nazionali, perché l'Unione reclamava per sé proprio il nocciolo della sovranità: chi siamo, e come ci rapportiamo con gli altri.

Questa trasformazione radicale da luogo degli scambi a luogo della politica, che era nell'ordine naturale delle cose - senza che ciò significhi che essa si legittimi per il semplice fatto di esserci - merita oggi un'adeguata copertura giuridica. A tal fine non basta stavolta il principio di sussidiarietà, che per quanto dilatato presuppone comunque la titolarità della sovranità in capo agli Stati nazionali, cioè proprio quanto costituisce oggetto di richiesta da parte dell'Unione.

Un punto va però posto con chiarezza. Il salto di qualità da guardiano di un mercato a decisore politico non può farsi al di fuori di ogni legittimazione democratica. Il punto è cruciale, perché forma e sostanza si tengono indissolubilmente. Se gli obiettivi sono ambiziosi, il problema della legittimazione è ineludibile. E se la risposta da questo punto di vista è insoddisfacente, allora gli obiettivi vanno ridimensionati. Non possiamo certo ritenere che una funzione costituente si autolegittimi per il semplice fatto di essersi compiuta a prescindere da ogni valutazione sul "come". Per questo, ritengo necessario un passaggio referendario in ciascuno Stato (ho già argomentato in tal senso nel mio intervento del 27 gennaio 2002 "

Dall'incontro di Laeken alla costituzione europea

", pubblicato in questo forum). Dal momento che la nomina della convenzione di per sé esclude l'opzione di una assemblea costituente espressa dal voto popolare, l'opzione referendaria è l'unica ancora disponibile.

Condivido dunque in parte il pensiero del Prof. Onida, dal quale invece dissento laddove egli ritiene che la partecipazione non orientata, confusa, indistinta della società civile, chiamata a dire la sua, possa confortare i signori della Convenzione.

Il modello partecipativo è appropriato ed efficace per la rappresentanza di interessi, non per la rappresentanza politica. A livello europeo, già dal Libro Bianco sulla governance i due piani sono stati in qualche misura confusi (in proposito, rinvio agli argomenti da me svolti in un breve lavoro pubblicato nella Riv.it. dir. pubbl. comun. n. 5, 2001). Non è accaduto per caso. È dunque opportuno, nel contesto che qui interessa, dire subito e chiaramente che tale partecipazione non varrebbe a superare il difetto di legittimazione democratica.

Una cosa è infatti la partecipazione funzionale ad un procedimento decisionale: essa consente l'ingresso a interessi di categoria, precisamente fa entrare in un procedimento, diretto a decisioni di natura non formalmente politica, le prospettazioni dei soggetti coinvolti nelle materie oggetto di definizione. Altra cosa è la rappresentanza politica, fondamento di scelte attinenti al governo della cosa pubblica, essa ha origine invece da una scelta basata su un comune sentire politico tra elettore ed eletto, in forza del quale l'eletto rende, per finzione giuridica, presente alla decisione chi presente non è. È solo il rapporto di consonanza politica che comunica la democraticità all'autorità

decidente, cioè la legittima a decidere per quei molti che l'hanno scelta. La rappresentanza politica precede logicamente la partecipazione funzionale perché attiene al modo di essere e di operare del soggetto titolare del potere di decisione. Dunque, la partecipazione funzionale certo riduce la distanza tra il decidente e chi dovrà osservare la decisione. Ma è chiaro che non si inserisce in alcun circuito democratico.

Ritengo dunque, in via generale, che forme di partecipazione funzionale non bastino da sole a compensare il difetto di legittimazione democratica del decisore comunitario. Ritengo, a maggior ragione, che non sia sufficiente una generica e indistinta partecipazione di società civile a legittimare un processo costituente. E un ulteriore argomento in tal senso si trae dalla mancanza di un quadro procedimentale definito. La Dichiarazione di Laeken, infatti, non ha previsto che l'intervento di frazioni pensanti della società civile possa assumere la forma di una "consultazione obbligatoria" - e credo che il regolamento da emanarsi non possa farlo, perché la ricordata Dichiarazione al par. III fa riferimento a tre rappresentanti delle parti sociali da invitare come "osservatori" unitamente all'attivazione di un "forum" per ascoltare quanto le organizzazioni hanno da dire. Del resto, il fatto che la bozza di regolamento presentata alla prima riunione della Convenzione sia stata ritirata per le critiche di verticismo e iperpresidenzialismo non suggerisce certo che in essa fossero poste regole incisive, ad esempio nel senso di una partecipazione necessaria o dell'obbligo di motivazione nel caso di mancata adesione alle indicazioni da essa provenienti.

Infine, mi sia consentita un'ultima riflessione. Quando la posta in gioco non è una qualsiasi decisione della Commissione o del Consiglio, bensì la decisione, quella prima e originaria, pietra angolare della nuova architettura dell'edificio europeo, cioè la costituzione europea, la riflessione collettiva potrà solo servire a farci illudere di essere parte di un processo che ormai è fuori dalla nostra portata, e che invece - per ritornarvi - conosce una sola via: quella referendaria. Allora non possiamo accontentarci di meno. Anche perché le opzioni fondamentali sull'Europa di domani non sono affatto chiuse, nemmeno per quanto riguarda il profilo dei diritti fondamentali. Basta pensare al rapporto tra gli stessi diritti fondamentali e le libertà economiche, che non è suscettibile di ricostruzione univoca nella storia e nelle costituzioni dei diversi paesi (anche su questo, si veda il mio precedente contributo sul forum). Uno dei nodi fondamentali per il domani è appunto il rapporto tra l'Europa sociale e quella del mercato. Che questo nodo sia sciolto al di fuori del consenso di ciascun popolo interessato non è pensabile. E dunque, se non si prevede uno strumento adeguato per l'espressione di quel consenso, sarà bene sciogliere le ambiguità, e ridurre le ambizioni.

* p.a. in diritto pubblico - Università di Napoli Federico II - Facoltà di giurisprudenza - carsabati@tin.it