

Il rischio del “ maggioritarsimo inter-governativo”

di Miguel Poiares Maduro

(traduzione di Elisabetta Lamarque)

Il Preambolo del Trattato costituzionale che sta per essere adottato dalla Convenzione inizia con una famosa frase di Tucidide: La nostra Costituzione si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di una minoranza ma della cerchia più ampia di cittadini. Ma Tucidide in parte sbagliava: il potere non dovrebbe essere neppure nelle mani della cerchia più ampia di cittadini. Il potere dovrebbe essere nelle mani di tutto il popolo. Noi sappiamo che le maggioranze possono essere pericolose per la democrazia quanto lo sono le minoranze. Questo è il motivo per cui ci serviamo delle costituzioni per organizzare il potere in modo tale che tutti possano avere una pari possibilità di accedervi, e per evitare sia che le minoranze possano controllare il potere contro l'interesse della maggioranza, sia che la maggioranza possa abusare del suo potere a discapito delle minoranze. La Convenzione costituzionale sembra avere ignorato questa semplice lezione di costituzionalismo; non è stata in grado di dare vita ad un vero e proprio “momento costituzionale” e di adottare una deliberazione di natura costituzionale. Al contrario, la sua composizione e le sue procedure deliberative sono state inter-governamentalizzate, dando vita a un trattato costituzionale che, mentre si richiama ad una legittimazione costituzionale, in vero adotta regole e metodi deliberativi inter-governativi. Io cercherò di sostenere che tutto ciò corre il rischio di creare un sistema che definirei “maggioritarismo inter-governativo”. In un sistema di questo tipo la rappresentanza e il processo decisionale sono sottoposti in modo sempre crescente al principio maggioritario, mentre il carattere della deliberazione e le sue politiche restano dominate dalla contrattazione inter-governativa. Un tale sistema è il potenziale incubo di ogni comunità politica, dal momento che tende a promuovere la creazione di isolate e stabili minoranze che possono facilmente essere prevaricate dalla maggioranza. Cercherò poi di spiegare perché il rischio è reale e che cosa servirebbe per evitarlo.

Nell'agenda della Convenzione e nel suo progetto di riforma costituzionale dell'Unione europea erano iscritti quattro obiettivi principali: primo, una maggiore trasparenza e semplificazione; secondo, una più forte legittimazione democratica; terzo, efficacia ed efficienza operativa; quarto, la promozione di una leadership politica. Da una parte, questi obiettivi rispecchiavano vecchi problemi dell'Unione. Dall'altra parte, tali problemi si erano acuiti a causa dell'imminente allargamento. Il conseguimento di questi obiettivi implicava una riorganizzazione dell'equilibrio dei poteri all'interno dell'Unione: il movimento verso un'Unione Europea più efficace, operativa e forte non sarebbe stato compatibile con il perdurare del tradizionale equilibrio istituzionale. Per esempio, l'aspirazione di dare all'Unione una più forte leadership politica configgeva con il mantenimento dell'attuale equilibrio istituzionale, dal momento che tale aspirazione richiede il potenziamento di uno dei soggetti istituzionali. Lo stesso succede con le richieste di un controllo democratico più elevato o di un efficace processo decisionale in una Unione allargata. Il perseguimento di questi fini impone di abbandonare un sistema istituzionale la cui legittimazione è fondata, da una parte, sul grado di voce dato agli Stati all'interno dei suoi processi decisionali e, dall'altra parte, su di una parziale delega di poteri a una istituzione tecnocratica, indipendente dagli Stati (la Commissione). Non è possibile, per esempio, rendere la Commissione davvero democraticamente responsabile senza “politicizzarla” (senza cioè renderla dipendente da una maggioranza politica e da tornate elettorali). Ma questo, a sua volta, è destinato ad alterare la sua legittimazione tradizionale e a pregiudicare gli equilibri di potere all'interno dell'Unione. Il dibattito all'interno della Convenzione si è rivelato, sotto questo punto di vista, un dibattito sulla riallocazione del potere all'interno dell'Unione (fra gli Stati e fra le istituzioni).

Non c'è niente di scandaloso, comunque, nel fatto che una Convenzione costituzionale sia dominata dalle preoccupazioni relative alla distribuzione del potere, dato che questa è precisamente la problematica tipica di ogni Costituzione. Discutibile, invece, era invece la mancanza di una teoria costituzionale del potere (o di un dibattito fra concorrenti teorie costituzionali del potere) in cui inquadrare la riorganizzazione del potere all'interno dell'Unione. Invece di fare precedere la discussione da un dibattito e da una chiarificazione sulla caratterizzazione politica dell'Unione e sui principi di rappresentanza e separazione dei poteri da tenere in considerazione nell'opera di riforma istituzionale e politica, la strada seguita è stata quella di una contrattazione inter-governativa. Con ciò si spiegano le incoerenze dell'emergente sistema istituzionale in relazione ai principi sostanziali proclamati nel trattato costituzionale. A mio modo di vedere, nel testo approvato c'è una tendenza a creare un sistema istituzionale maggioritario senza garantire le condizioni costituzionali appropriate perché un tale sistema sia normativamente legittimato e socialmente praticabile.

Che cosa intendo per sistema politico maggioritario in questo contesto? Un sistema dove le decisioni in un determinato

ambito sono adottate della maggioranza dei suoi cittadini e possono essere efficacemente attuate dalla legittima autorità. Un tale sistema implica un esecutivo efficace, un sistema decisionale dominato dal voto maggioritario, un aumento della rappresentanza proporzionale e un campo di competenze aperto e indeterminato. L'Unione già rispondeva ad alcuni di questi requisiti e ora essi sono stati accentuati dagli imminenti mutamenti istituzionali.

Una delle aspirazioni condivise dell'attuale riforma è l'emersione di un vero potere esecutivo, ottenuto o mettendovi a capo un Presidente dell'Unione responsabile davanti al Consiglio Europeo oppure rinforzando l'autorità della Commissione e la sua responsabilità davanti al Parlamento. Anche il voto a maggioranza nel processo decisionale viene rafforzato, benché non tanto quanto qualcuno vorrebbe. La stessa rappresentanza proporzionale è stata un argomento chiave sottostante a molti degli attuali dibattiti ed è emersa in particolare nell'accento posto dal presidente della Convenzione sulla necessità del consenso della maggioranza della popolazione europea e non dalla maggioranza degli Stati.

Il movimento verso un sistema maggioritario sembra inevitabile in una Unione a cui è stato affidato un ampio raggio di competenze indeterminate e flessibili, e che annovera un accresciuto numero di partecipanti ai suoi processi decisionali.

Anche se partissimo dall'assunto che l'accordo di tutti i partecipanti (unanimità) sia, in termini prescrittivi, l'ideale normativo per un'azione collettiva nel contesto dell'Unione Europea, dovremmo riconoscere, come Buchanan e Tullock ci hanno insegnato (Buchanan-Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965), che con 25 Stati membri il costo di ogni decisione sarà così alto da giustificare l'adozione del processo decisionale a maggioranza come scelta di riserva. Una volta scelta questa seconda strada, la questione si sposta sui criteri da adottare per determinare il rispettivo potere dei differenti partecipanti e ciò richiede elementi di rappresentanza proporzionale nel bilanciamento fra eguaglianza fra Stati e eguaglianza fra cittadini. E allora dovremo anche definire appropriati meccanismi di separazione dei poteri e di responsabilità politica, cosa che richiede una più marcata distinzione fra l'esecutivo e il legislativo, permettendo una leadership politica più forte ma soggetta ad un controllo democratico più intenso.

Questa scelta potrebbe essere evitata solo con un ritorno ad un mero progetto di una organizzazione internazionale dotata di competenze molto limitate che determinerebbe il fallimento di molti dei più importanti obiettivi dell'integrazione europea.

In questa situazione, diventa cruciale chiedersi a quale tipo di condizioni un sistema maggioritario deve rispondere e come tali condizioni possono essere garantite nell'Unione Europea. Il movimento verso un sistema maggioritario implica prima di tutto uno spostamento da ciò che, adottando le categorie di Hirschman (Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1972), potremmo definire come un sistema di fedeltà basato sulla voce (assicurato da un alto grado di poteri reciproci di tutti gli Stati nel processo decisionale) verso un sistema basato sulla lealtà (in modo che i cittadini si sentiranno vincolati persino dalle decisioni prese dalla maggioranza a cui non appartengono). Una delle maggiori priorità dell'attuale riforma costituzionale dovrebbe perciò essere quella di creare le condizioni per una lealtà politica di tutti i cittadini europei nei confronti delle decisioni dell'Unione prese a maggioranza. In secondo luogo, ogni sistema maggioritario deve determinare un quadro di garanzie a protezione delle minoranze e, soprattutto, capace prevenire la formazione di permanenti ed isolate minoranze (*net losers*). Questo richiede l'alternanza fra maggioranza e minoranza (in modo che quelli che un giorno appartengono alla minoranza possano un altro giorno essere parte della maggioranza) e un sistema elettorale che miri a disperdere gli schemi di voto e a non promuovere l'aggregazione di maggioranza rigide o la creazione di giocatori-chiave insostituibili. In terzo luogo, le decisioni della maggioranza debbono tendere all'applicabilità universale, in modo che possano essere destinate a tutti i cittadini che presentano le medesime condizioni. I caratteri della generalità e della astrattezza hanno lo scopo di rendere le norme potenzialmente applicabili a ciascuno, indipendentemente dal fatto che appartenga alla maggioranza o alla minoranza.

Nella Convenzione queste condizioni sono state quasi del tutto ignorate. La creazione di una lealtà politica richiederebbe un'enfasi molto più forte sul rafforzamento della cittadinanza europea e sui meccanismi di giustizia distributiva di quanto non si sia verificato. Gli altri requisiti implicherebbero fundamentalmente un cambiamento da un sistema deliberativo di impronta intergovernativa ad uno universale e da politiche inter-governative a politiche universali. Entrambi requisiti sono stati completamente trascurati. Per esempio: si è verificata una tendenza a promuovere la rappresentanza proporzionale sia rivalutando il ruolo del Parlamento Europeo sia nel Consiglio. Ma nel far ciò non si è considerato che la natura della deliberazione nel Consiglio (con l'aggregazione di blocchi di voti da parte degli Stati e il ruolo centrale dei pochi Stati che hanno tuttora una notevole capacità di blocco) dà origine al grave rischio di creare

permanenti e isolate minoranze di piccoli Stati. Dunque, avrebbe avuto molto più senso collocare il momento della rappresentanza proporzionale, che esprime l'uguaglianza fra cittadini, nel Parlamento Europeo (dove maggioranze e minoranze sono più flessibili e sempre più spesso si formano secondo linee ideologiche), lasciando invece al Consiglio la piena espressione dell'altro principio, quello della rappresentanza degli Stati (uguaglianza fra Stati con il semplice voto a maggioranza), estendendo però ulteriormente la procedura di co-decisione. Un tale sistema sarebbe più trasparente, operativo, democratico e ridurrebbe i rischi di creare permanenti e isolate minoranze.

Si deve fare un ultimo esempio relativo alla concezione delle politiche dell'Unione europea. Esse continuano ad essere basate sulla distribuzione fra gli Stati anziché in base status individuale dei cittadini dell'Unione Europea, indipendentemente dalla nazionalità. Ciò esaspera il rischio di malfunzionamento del processo politico maggioritario, dato che tali politiche possono facilmente riflettere il potere della maggioranza di concentrare i benefici in alcuni Stati. Al contrario, le politiche dell'Unione Europea dovrebbero muoversi all'interno di un contesto universale dove il loro effetto redistributivo è determinato dalle condizioni individuali dei cittadini europei.

Un sistema politico maggioritario ha bisogno di una comunità politica che custodisca la legittimazione di un tale sistema e assicuri le garanzie necessarie per prevenire i suoi rischi. Assicurare la lealtà politica, modificare il carattere della deliberazione politica e rendere universali le sue politiche, dovrebbero essere le priorità di ogni riforma costituzionale dell'Unione Europea che prenda sul serio la sua retorica democratica e il bisogno di una legittimazione sociale. Altrimenti, potremmo essere sul punto di allargare, invece che di colmare, il vuoto di legittimazione del progetto di integrazione europea.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali