

La politica comunitaria del Presidente della Repubblica

di Sergio Bartole *

(4 ottobre 2002)

Chi volesse analizzare i frequenti interventi del Presidente Ciampi dedicati all'Europa ed all'Unione Europea ponendoli pedestremente a confronto con quelli paralleli di capi di Stato o di Governo di altri Paesi dell'Unione, finirebbe per precludersi quegli specifici approfondimenti che, invece, il " caso italiano " richiede. Vero è, infatti, che a fronte dell'impegno profuso dal Capo dello Stato in un'opera di continua attenzione per il processo in corso verso l'adozione di quella che lo stesso Ciampi indica come la " costituzione europea ", corrisponde l'evidente inclinazione della maggioranza degli esponenti della classe politica italiana a mantenere sul tema un atteggiamento di silenzio o di prudente riserbo, anche quando si mette addirittura in discussione il tradizionale atteggiamento dell'Italia in materia comunitaria, come di recente ha fatto - ad esempio - il Ministro Tremonti in alcune interviste alla stampa. Il che acquista tanto più risalto se si considera che, laddove Fischer, Chirac, Aznar, Jospin e Blair hanno ritenuto di far conoscere il loro pensiero al riguardo da una posizione di indiscussa e piena responsabilità politica di indirizzo e governo, Carlo Azeglio Ciampi si colloca anche in questi suoi interventi in una posizione distinta da quella dell'Esecutivo responsabile dell'indirizzo politico di governo, e connotata dalla diversa funzione di rappresentante dell'unità nazionale e garante della continuità e del rispetto dell'ordine costituzionale.

Vi è, quindi, l'esigenza di recuperare una chiave di lettura dei diversi discorsi ed indirizzi presidenziali dedicati al tema europeo che, da un lato, tenga nella dovuta considerazione lo speciale ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale e, dall'altro lato, collochi nella giusta prospettiva il contenuto di quelle esternazioni, sul presupposto che la loro importanza va bene al di là delle occasioni cerimoniali che ne hanno offerto l'opportunità. Bisogna, cioè, chiedersi come nelle dichiarazioni e nei messaggi del capo dello Stato si concilino il rispetto della responsabilità di indirizzo politico del Governo in materia di politica estera e comunitaria con il dovere che evidentemente Ciampi sente vivissimo di tenere alta e viva l'attenzione sul processo in corso.

Viene spontaneo cercare una risposta all'interrogativo che abbiamo sollevato, per un verso, nel rilievo costituzionale delle vicende dell'integrazione europea e, per altro verso, nel ruolo che in quel processo assume la difesa dell'identità nazionale. Che il processo in corso abbia rilevanza costituzionale è un dato ormai fuori discussione, tanto più che quel processo - al di là dello scontato riferimento alla possibile e discussa adozione di una carta costituzionale - dovrebbe implicare ben più che il mero consolidamento del mercato unico con il cui avvento ha trovato compimento la fase ormai conclusa del processo di integrazione. Se il Capo dello Stato ha da svolgere funzioni di garante e custode della Costituzione, non si può negare che spetta a lui darsi carico non solo della riconducibilità delle conclusioni della Convenzione europea alle indicazioni per nuovo desumibili dall'art. 11 Cost., che molti ritengono essere stato stracchiato ben oltre ogni conveniente misura, ma anche della coerenza dell'apporto italiano a quelle conclusioni alla luce della storia dell'Unione europea che è anche storia costituzionale italiana. In questa prospettiva trova pure collocazione la preoccupazione per l'identità nazionale, stretta fra i mai placati timori per la sopravvivenza della sovranità della Repubblica in presenza delle crescenti limitazioni cui essa va incontro, e l'esigenza del riconoscimento all'Italia di un ruolo nel processo di formazione di un soggetto sovranazionale che veda temperate le preoccupazioni unitarie e la difesa dei valori e degli interessi di cui la Nazione italiana si afferma portatrice.

Da ambedue i punti di vista sembra difficile negare che gli interventi del Presidente Ciampi si collochino nell'ambito del modello proposto da chi - come Paolo Barile ai tempi della stentata attuazione della Costituzione - vuole il Capo dello Stato chiamato farsi carico del c.d. indirizzo politico costituzionale. La formula è, forse, un po' logora, ma ancora si presta ad essere utilizzata quando l'attività del Presidente è chiamata a confrontarsi, come avveniva nel momento storico in cui la formula stessa è stata proposta in dottrina, con una fase di intensa trasformazione del nostro ordine costituzionale.

Dal punto di vista della continuità del processo di sviluppo dell'Unione Europea ha molta importanza

il tema del rafforzamento del governo comune o centrale dell'economia, sul quale Ciampi è ritornato in diverse occasioni, dal discorso fatto all'Università degli studi di Bologna a quello fatto all'Università di Lipsia. L'avvenuta istituzione di una Banca centrale europea, interfaccia istituzionale dell'avvento della moneta unica, vuole essere integrata da un'espansione delle capacità di governo dell'Unione. Le istituzioni già esistenti possono vedere accresciuta la loro autorevolezza " attraverso il metodo delle analisi comuni, l'indicazione delle soluzioni appropriate, la verifica della loro autonoma ma vincolante attuazione da parte dei singoli governi ". E' la soluzione dell'attribuzione di poteri di coordinamento agli organi comunitari che, per definizione, non mette in discussione l'esercizio dei loro indipendenti poteri di governo. In effetti, il Presidente non pensa soltanto ad un foro di confronto e consultazione: una soluzione siffatta sarebbe un arretramento dalla linea di evoluzione sin qui seguita dalle istituzioni comunitarie, se è vero che - dal suo punto di vista - la Banca centrale europea, alla cui disciplina dovrà raccordarsi il ridisegno delle attribuzioni dell'Unione, è già oggi una " istituzione federale ". Appunto ad una " combinazione sapiente ed armonica di istituzioni federali...e di tipo confederale " egli ha accennato, quando ha parlato di una soluzione idonea a realizzare " una netta complementarietà fra nazioni ed Europa " in un discorso agli studenti vincitori di un concorso dedicato ai temi europei.

Il problema della forma dell'Unione è negli interventi presidenziali affrontato e definito con crescente puntualità e chiarezza. Se ancora nel discorso bolognese si accenna alla necessità di non " legarsi a schemi rigidi di Bundes - Staat o di Staaten - Bund, di Stato federale o di confederazione di Stati ", in un momento successivo si fa esplicita, specie in occasione degli incontri con il Presidente della repubblica federale di Germania, la scelta a favore della strutturazione dell'Unione europea in una Federazione di Stati Nazione, che è la formula normalmente usata nei dibattiti europei per sottolineare, ad un tempo, il ripudio del Superstato europeo paventato dai critici della burocrazia comunitaria, e l'irreversibilità del processo di unificazione da completare secondo le previsioni della futura Costituzione europea.

Una scelta così chiara ed esplicita parrebbe costituire un'anticipazione di decisioni che sono di competenza dell'Esecutivo, tanto più che la storia ci insegna che l'avvento dell'Unione europea è il risultato di un succedersi continuo di mediazioni e compromessi difficilmente riconducibili ad un modello così puntualmente individuabile in anticipo. Giova, però, considerare che la formula della Federazione di Stati Nazione, anche se non viene recepita - ad esempio - negli interventi di Aznar e Blair, trova il consenso di due degli attori principali, Germania e Francia, anche se diversa è l'attitudine dei Governi di questi due Paesi in materia di limitazioni o cessioni di sovranità. Il fatto è che essa lascia intravedere la possibilità che l'Unione rimanga una combinazione unica di collaborazione intergovernativa e di elementi sovranazionali, prospettiva che, in fin dei conti e pur nella sua diffidenza per il modello federale classico, anche il Governo inglese sembra condividere.

In effetti, se la diffidenza per l'avvento di una macroorganizzazione, destinata a sovrapporsi e sostituirsi alla realtà molteplice degli attuali Stati Nazione, è suscettibile di coinvolgere anche convinti assertori dell'espansione dell'Unione, la posizione fatta propria dal Presidente Ciampi non dovrebbe apparire come un ostacolo o una remora alle necessarie transazioni che i Governi degli Stati membri saranno chiamati a fare da qui alla prossima conferenza intergovernativa. Anzitutto, in più di un'occasione, egli ha ripetuto la sua convinzione che l'ordinamento europeo in via di elaborazione dovrà prevedere le collaborazioni rinforzate. Queste, per quanto rette da una disciplina previamente delineata in conformità con i tratti unitari del sistema comunitario, non potranno non configurarsi come istituti inusitati per un ordinamento che pretenda per sé le caratteristiche della statualità giacchè finiranno, piuttosto, per conservare le connotazioni proprie di figure organizzatorie proprie della collaborazione intergovernativa. La stessa previsione che un gruppo ristretto possa assumere il compito " di dare slancio al processo unitario che sia strumentale al progresso comune ", sembra implicare un assetto dei rapporti fra gli Stati ben lungi da quelli che connotano ordinamenti statali consolidati. In secondo luogo - come già si è in parte accennato - anche quando il Presidente parla del rafforzamento del governo economico dell'Unione, egli comunque si preoccupa di sottolineare che " non è necessaria una politica economica unica. E' necessaria una politica economica comune ", cioè una politica di coordinamento in vista di obiettivi economici comuni. In tale prospettiva nelle sue parole potrebbe anche ritenersi scontato il prevalere di quelle esigenze generali che secondo alcuni consiglierebbero la sostituzione di un organo di più alto livello politico al Consiglio Ecofin, troppo condizionato dalle mere preoccupazioni finanziarie dei suoi componenti, anche se proprio a quest'ultimo collegio il Presidente si è riferito con cenni di apprezzamento. Ma questo è già terreno di scelte politiche di

spettanza dei Governi.

Va anche nel senso della continuità l'insistenza con la quale il Presidente dà enfasi alla necessità (ma anche all'esistenza di un accordo ormai diffuso) " perché.....l'Europa acquisti una vera soggettività internazionale ". Dopo le alterne vicende che hanno contrassegnato l'avvento, su un piano squisitamente politico, della PESC, la rivendicazione della soggettività internazionale si colloca ad un livello di più compiuta istituzionalizzazione e giuridicizzazione di quella che per ora è stata soltanto la ricerca di una forma di unitaria manifestazione di un comune indirizzo nel campo delle relazioni internazionali, con speciale riguardo ad evenienze particolari e situazioni di crisi. Aggirato, almeno per ora, con la Carta di Nizza il problema dell'adesione alla CEDU, la valorizzazione della soggettività internazionale potrà, ad esempio, trovare occasione di manifestarsi nei processi in atto di collaborazione in materia di repressione del crimine e del terrorismo.

Ma, evitando di collocarsi sul terreno di scelte di altrui spettanza, il Presidente tace sugli assetti organizzativi capaci di tradurre in atto quella soggettività: così non si pronuncia sull'idea del Premier inglese di collocare al vertice dell'Unione un Presidente direttamente eletto dai popoli dell'Unione per cinque anni, il quale certamente assicurerebbe più immediata visibilità alla soggettività, ma anche alla politica internazionale dell'Unione. Atteggiamento di self - restraint, questo, che trova il suo corrispettivo nel parallelo atteggiamento di riserbo sull'idea di ascendenza francese di associare i Parlamenti nazionali degli Stati membri all'organizzazione dell'Unione e, quindi, alla diretta elaborazione delle sue politiche.

Negli interventi presidenziali si trova comunque ribadita una serie di principi la cui applicazione alle istituzioni comunitarie dovrà essere ampliata, o quanto meno rafforzata: dovranno essere garantite, da un lato, trasparenza e collaborazione nella loro azione e, dall'altro lato, legittimità ed efficacia democratica. Molto precisa è sullo sfondo la rivendicazione della separazione e chiara definizione delle rispettive competenze: il che sembra escludere che organi comunitari possano aspirare ad una espansione del loro potere in ragione della loro derivazione democratica soltanto, dovendo, semmai, proprio il principio di trasparenza esigere che al momento dell'esercizio delle loro funzioni le istituzioni comunitarie ne percepiscano ed esplicitino i limiti.

L'applicazione degli accennati principi all'ordinamento dell'Unione spetta alla Convenzione e - in ultima istanza, secondo gli accordi - alla negoziazione fra i Governi degli Stati membri. Ad avviso del Presidente Ciampi deve ritenersi, tuttavia, acquisito un punto che nella dichiarazione di Laeken è posto, a differenza di altri spesso ripresi e sviluppati negli interventi del capo dello Stato, in forma problematica. Si tratta della estensione delle deliberazioni a maggioranza qualificata. Ma si tratta di elaborazione di un'indicazione che, dal punto di vista del Presidente, è in qualche modo esigita dalla necessità della crescita in efficienza delle istituzioni comunitarie. Senza un correttivo siffatto della disciplina dei processi decisionali, l'ampliamento del numero degli Stati membri non potrebbe che portare a crescenti difficoltà deliberative, ad un'espansione delle evenienze di conflitto, ad un incremento del rischio di momenti di stallo in passaggi peraltro cruciali dell'esistenza dell'Unione europea.

E' generalmente condivisa l'opinione che l'adozione del sistema di deliberazione a maggioranza qualificata dovrebbe risultare compensata dall'estesa utilizzazione del principio di sussidiarietà, ad evitare troppo incisive e penetranti interferenze delle istituzioni dell'Unione nel funzionamento interno degli Stati. Nella dichiarazione resa congiuntamente al Presidente Rau si affida proprio al principio di sussidiarietà la funzione di garantire " una divisione delle competenze, orientata sull'efficienza e sulle capacità operative, tra l'Unione europea da un lato e gli Stati nazionali dall'altro ". Ciò comporta che l'operatività del principio suddetto non può risolversi nella sua mera formale dichiarazione nella futura carta costituzionale, ma deve tradursi in chiare decisioni di riparto delle competenze, assistite da garanzie a tutela degli Stati interessati sia sul piano delle procedure da seguire per la loro adozione che sul terreno dei riscontri e controlli successivi all'adozione medesima.

Il principio di sussidiarietà ci riporta alle motivazioni di fondo della proposta del modello della Federazione degli Stati Nazionali, giacché è proprio alla messa in opera di questo modello che si affida la funzione di contemperare gli sviluppi dell'Unione europea con la tutela dell'identità storica e culturale, ma anche politica e sociale dei singoli Stati membri dell'Unione. Il Presidente insiste molto in tutti i suoi interventi sugli elementi comuni che legano fra loro i popoli degli Stati europei e fanno dell'Unione il punto

di convergenza di tradizioni unificanti che risalgono nei secoli e sono destinate a trovare conferma con l'imminente allargamento dell'Unione medesima. L'intento sotteso a questo approccio è evidente: l'Unione europea non è l'occasionale prodotto di momentanee convenienze politiche, anche legate alla caduta della contrapposizione fra Europa occidentale ed orientale, ma è il frutto di un necessario processo storico, di una comunanza di cultura e interessi che va bene al di là del contingente momento politico in cui l'Unione è stata istituita ed è portata oggi a compimento.

Ma la sottolineatura della comune identità europea è in qualche modo circoscritta e qualificata dalla costante riaffermazione delle singole identità nazionali degli Stati membri, alla quale - dice il Presidente Ciampi - nessuno Stato, e meno che meno l'Italia, è disposto a rinunciare. Si profila così l'idea di un'Unione europea che non conduce all'annullamento dell'identità delle Nazioni partecipanti ma trae, invece, linfa vitale e giustificazione dalla convivenza e cooperazione delle singole nazioni, ognuna delle quali si arricchisce nell'incontro con le altre e queste arricchisce con l'apporto dei suoi valori storici e di civiltà.

Quanto detto sin qui consente di passare ad alcune valutazioni complessive. E' evidente che il Capo dello Stato vede in questa composizione di elementi nazionali e sovranazionali il compimento - sul fronte europeo - del mandato che gli è stato affidato di assicurare ad un tempo l'unità della Nazione italiana e la continuità dell'ordine costituzionale in cui essa resta oggi collocata. Anche prima ed al di là della approvazione della futura costituzione europea la nostra Repubblica resta assoggettata ad un sistema costituzionale che ormai supera i termini della costituzione repubblicana adottata nel 1947, e di questa appartenenza il Presidente si sente a giusto titolo garante, mentre - in corrispondenza con iniziative da lui assunte su altri fronti - si fa patrocinatore di una riaffermazione dei valori propri della nazione italiana.

La difesa dell'identità nazionale rinvia al problema dell'identificazione dell'identità europea. Essenziale fattore di integrazione dell'Unione nella sua variegata composizione nazionale è considerata, in tutti gli interventi presidenziali, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo documento, destinato a far parte della futura Costituzione, si riconosce speciale rilevanza per le peculiarità del suo contenuto, almeno sotto due diversi profili. Da un lato, gli si assegna quella funzione integratrice che è propria di tutti i documenti costituzionali, e delle proclamazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in specie. Ma, dall'altro lato, richiamandosi alle tradizioni comuni incarnatesi nel c.d. patrimonio costituzionale europeo, ci si rifà in via mediata a quei valori costituzionali dei singoli Paesi che, per forza propria e capacità espansiva e di attrazione, hanno acquisito nel contesto europeo un peso specifico che travalica i confini dei singoli Stati interessati. Così e per un verso e per l'altro l'idea dell'identità europea si carica di valori civici, ridimensionando ogni pretesa di imporre una lettura inverosimilmente etnica da cui potrebbero derivare solo ragioni di conflitto e di ingiustificate contrapposizioni.

Nel sottolineare il ruolo essenziale che nel processo di integrazione dell'Unione la carta è chiamata a svolgere, il Presidente Ciampi si è indubbiamente distinto fra gli esponenti politici di un Paese che il voto parlamentare su quella Carta ha accolto con notevole disattenzione, quasi come l'adempimento di un dovere cui basta dare corso in via formale e senza una reale presa d'atto dei cambiamenti di ordine sostanziale che essa comporta.

Queste considerazioni ci riportano finalmente ancora una volta al titolo degli interventi presidenziali. Al crocevia fra garanzia della costituzione e tutela dell'unità inscindibile della nazione essi vengono a corrispondere ad un tempo ad obiettivi sia di promozione del processo di "costituzionalizzazione" dell'Unione europea oggi in corso che di diffusione in ambito italiano delle relative problematiche, onde favorire al riguardo una pubblica discussione che consenta il formarsi di un chiaro indirizzo politico al riguardo. In effetti, il dibattito italiano sui temi europei non si discosta spesso da linee di palese banalità ed è frequentemente infarcito di tautologie e luoghi comuni che non offrono indicazioni utili sulle posizioni delle forze politiche in materia. Fra l'altro, queste posizioni emergono non di rado solo nell'occasione di dibattiti su argomenti puntuali e circoscritti ed in connessione di questioni di immediata rilevanza interna: si pensi alla discussione sul Patto di stabilità. Il che implica che gli interessi fatti valere siano anzitutto interessi particolari e di dimensione nazionale, mancando così nel confronto l'enunciazione di linee di rilievo e portata europea, strettamente collegate all'individuazione degli obiettivi e delle caratteristiche proprie dell'Unione nel suo complesso.

In conclusione, si deve riconoscere che il Presidente Ciampi viene ad assumere un ruolo sussidiario di

altre autorità e delle stesse forze politiche e nei confronti dell'incentivazione del dibattito sui temi europei fra le forze politiche italiane e per quanto concerne la presenza italiana anche fuori delle sedi istituzionali ove i rappresentanti dell'Italia sono presenti ed assolvono alle loro funzioni.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Trieste.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali