



VERSO LE ELEZIONI EUROPEE. CHI SONO I CITTADINI D'EUROPA?

Dagli atti di un convegno

Nota introduttiva

Nel precedente numero della rivista si è data notizia del convegno, dal titolo "**Verso le elezioni europee. Chi sono i cittadini d'Europa?**", svoltosi in collaborazione con l'EIWA (the European Institute for World and Space Affairs) e con Telecom Italia presso il **Centro Italo-Tedesco Villa Vigoni** nei giorni 20-21 febbraio 2004, prima quindi dell'attentato di Madrid e dello svolgimento delle elezioni spagnole e subito dopo l'incontro di Berlino tra Francia, Inghilterra e Germania.

Come annunciato nel numero scorso, si pubblicano ora alcuni momenti della discussione e alcune relazioni, in parte condizionate dalla data di svolgimento del convegno, che ha offerto però anche molti temi non contingenti di riflessione.

In particolare, si pubblicano le due relazioni introduttive alla prima sessione "*Cittadinanza e diritti europei: quali prospettive?*", tenute dal Professore MARIO TELÒ (Libera Università di Bruxelles) e del Dr. THOMAS JANSEN (Comitato Economico e Sociale, Unione Europea).

Si pubblicano poi gli interventi principali e i momenti salienti della terza sessione del convegno, dedicata a "*Quale Governance per l'Europa?*". In conclusione si pubblica la relazione del Professore SIGFRIED MAGIERA, "*Governance nell'Unione Europea*", tenuta nell'ambito della medesima sessione.

Alla discussione, coordinata dal Prof. Beniamino CARAVITA DI TORITTO, hanno partecipato, oltre allo stesso Prof. MAGIERA:

Carla COLLICELLI (CENSIS, Roma)

Stefan COLLIGNON (The European Institute; London School of Economics)

Silvio FAGIOLO (Ambasciatore d'Italia a Berlino)

Umberto GIOVINE (the European Institute for World and Space Affairs - EIWA)

Antonio PADOA SCHIOPPA (Università Statale di Milano, Facoltà di Giurisprudenza)

Sergio ROMANO (ex Ambasciatore; storico e opinionista de "Il Corriere della Sera")

Dario RIVOLTA (Vicepresidente Commissione Esteri e Responsabile Dipartimento Esteri di Forza Italia Camera dei Deputati)

Axel SCHÄFER (Membro del *Bundestag* per la SPD)

Coerentemente con la filosofia del Centro Italo-Tedesco, sono state lasciate in forma originale le relazioni e gli interventi dei partecipanti tedeschi, seguiti da un estratto in italiano che ne riassume le tesi principali¹.

Prof. Aldo Venturelli
Segretario Generale
Villa Vigoni

Dalla prima sessione: "Cittadinanza e diritti europei: quali prospettive?"

MARIO TELÒ

Al centro del Convegno, Villa Vigoni ha posto il grande tema del rapporto tra cittadinanza, elezioni e istituzioni democratiche. Io mi soffermerò sul nesso fra cittadinanza e Costituzione, tenendo conto del testo Costituzionale europeo elaborato dalla Convenzione europea tra il febbraio 2002 e il luglio 2003. Nella seduta di apertura di un Convegno italo-tedesco dedicato a questa importante tematica, credo sia doveroso, nel duecentesimo anniversario della morte, iniziare con un ricordo di Immanuel Kant e del suo fondamentale contributo alla teoria giuridica della pace tra gli Stati, della pace sancita e organizzata dal diritto: il suo pensiero

¹ Per ulteriori informazioni e materiale sul convegno si prega rivolgersi alla segreteria del Centro Italo-Tedesco Villa Vigoni (Tel.: 0344 36111, e-mail: segreteria@villavigoni.it).

deve essere considerato un elemento centrale per la costruzione dell'Europa, più oggi che in passato, poiché nel momento in cui, con l'allargamento, assume una dimensione quasi continentale, l'Unione Europea si dà un testo esplicitamente costituzionale.

Credo che sia un dovere ricordarlo non solo per la sua opera sulla "Pace Perpetua", pubblicata nel 1795, ma anche per altri scritti di quello stesso decennio delle "Critiche", da cui trarremo elementi essenziali per meglio cogliere questo tema d'attualità e che contribuiscono in modo determinante a superare le interpretazioni tradizionali di un Kant "confederalista".

Kant infatti pone molta attenzione sui tre "articoli definitivi", così come egli li chiama, cioè su tre precondizioni indispensabili per il realizzarsi della pace in Europa: a) la repubblica, cioè l'ordine costituzionale interno di ogni Stato che concorre all'organizzazione comune, all'associazione; oggi diremmo il carattere compiuto della democrazia interna e del rispetto dello stato di diritto in seno a ciascuno degli Stati partecipanti; b) la federazione, cioè l'eguaglianza tra Stati membri, lontano da gerarchie internazionali, da superpotenze ordinatrici (egli temeva la Francia di Napoleone, "la monarchia universale"), oggi diremmo da pratiche di direttorio dei grandi Stati; c) il diritto cosmopolita, oggi diremmo la libertà di circolazione, la cittadinanza sovranazionale.

Ne consegue che non esiste alcuna comunità di cittadini senza proiezione istituzionale, cioè senza una federazione, e non esiste alcuna federazione tra Stati senza democrazia interna e senza una condivisa e comune dimensione giuridica che limiti su basi volontarie la sovranità degli Stati membri. Quindi, la cittadinanza comune va vista come autolimitazione del concetto di sovranità non solo nella classica accezione teorizzata da Hobbes e Bodin, ma anche in quella di vari nostalgici della sovranità popolare, ad esempio nelle versioni sempre rinnovate del repubblicanesimo francese o dello stato sociale scandinavo. In questi termini Kant indica una prospettiva, per noi estremamente vitale, per approfondire i grandi temi del rapporto fra cittadini e Stato e fra cittadini e Costituzione, con suggerimenti teorici che possono proficuamente essere messi in relazione con l'attuale contesto europeo e che trovano nel testo costituzionale approvato dalla convenzione l'approdo più avanzato e innovativo storicamente possibile.

Il riferimento a Kant non è quindi in alcun modo retorico, specie se si considerano le numerose tragedie che si sono susseguite nella storia dell'Europa del XIX secolo, nonché la strada percorsa verso la riunificazione democratica in corso nel continente europeo, cui le repubbliche italiana e tedesca hanno tanto contribuito, essendo all'avanguardia della teorizzazione e della pratica della sovranità autolimitata, come perno di un concetto moderno di "potenza civile".

2. Dobbiamo però a questo punto domandarci se un tale approccio possa reggere alle sfide del nostro tempo: che tipo di costruzione istituzionale europea potrebbe governare - all'interno - le nuove istanze politico-culturali, differenziate come mai in passato, che l'allargamento ad Est dell'Unione propone urgentemente di gestire e - all'esterno - quale sistema istituzionale può far fronte ad un processo di globalizzazione in accelerazione costante.

Si pone, seguendo il modello kantiano, una sfida, ricca di evidenti implicazioni costituzionali. E' legittima la crescente domanda di democrazia, di legittimazione che investe l'Unione europea? Nel clima iperrealistico delle relazioni internazionali, iniziato con l'11 settembre, il terrorismo, la guerra contro il terrorismo e la nuova strategia americana di sicurezza, il grande politologo dell'università di Princeton, Robert O Keohane, ha energicamente riattualizzato l'insegnamento di Kant, rispondendo affermativamente al quesito: è possibile democratizzare maggiormente la *global governance*?² (che io propongo di tradurre in italiano con il termine dantesco di "governazione" globale³).

Keohane parla di un "paradosso della *global governance*": quanto più la globalizzazione avanza, tanto più diventa proporzionalmente elevato il bisogno di un'adeguata regolamentazione del fenomeno; ma, quanto più forte diventa la richiesta di un sistema regolativo internazionale, tanto più forti diventano le richieste da parte dei cittadini, di esercitare un controllo, di difendere diritti acquisiti sul piano nazionale o anche di sviluppare nuovi diritti transnazionali, in modo da strutturare la *global governance* in modo più equo e giusto, in definitiva, più stabile. Questo paradosso è particolarmente evidente anche nella storia dell'Unione Europea: l'interdipendenza commerciale nel mercato unico chiede più regolazione; maggiore regolazione accresce la domanda di democrazia e di partecipazione dei cittadini. Dunque questa domanda dei cittadini è inevitabile, è legittima sia sul piano globale, sia in misura ancor più rilevante sul piano europeo, ove le istituzioni sono molto più vincolanti.

Ecco perché è giusto affermare che il dibattito sulla Costituzione è il punto nevralgico dell'attuale situazione europea e che solo per questa via sarà possibile accogliere almeno una parte delle richieste dei cittadini. Certo, il testo della Convenzione non è un elemento nuovo, ma si inserisce nella storia dell'integrazione che ci ha accompagnato fino ad oggi come un coronamento di una tendenza costituzionale esistente in nuce già nel trattato di Roma.

² R.O.Keohane , *Governance in a partially globalized world*, in D.Held e A. McGrew, *Governing Globalization*, Polity London, 2002

³ M.Telo', *L'Europa potenza civile*, Laterza,Roma-Bari, 2004.

Le opposizioni ed esitazioni espresse dal Consiglio europeo, specie sotto la Presidenza italiana, vanno prese con grande serietà. Esse contraddicono la Dichiarazione di Laeken del 2001, in cui 25 stati avevano deciso di lanciare attraverso la Convenzione un processo democratico per la riforma dei Trattati che avrebbero regolamentato il loro futuro. Tali Stati avevano deciso ancora una volta al Consiglio europeo di Laeken, al massimo livello della loro sovranità, di autolimitare questa stessa sovranità, ponendo in essere la Convenzione, un'istanza democratica ed aperta che li consigliasse nell'esercizio di una loro competenza essenziale. Hanno così confermato che la caratteristica dell'Unione Europea è il *power-sharing*, cioè l'autolimitazione della sovranità, dando luogo ad un evento, in prospettiva storica, di notevole importanza, poiché non esistono precedenti di questa natura. La mia opinione è che, entro certi limiti, il ritardo provocato dallo smacco del consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003 non sia affatto drammatico, anzi consenta di rafforzare il consenso su aspetti centrali dell'organizzazione del potere europeo. La decisione di Laeken aveva inaugurato un processo di democratizzazione, che l'Unione non è ancora in grado di accogliere correttamente: una "fuga in avanti utopistica"? Oppure ci troviamo semplicemente in una *empasse* transitoria da cui l'Unione uscirà in tempi ragionevoli (entro il 2004)? Io propendo per questa seconda interpretazione, nonostante il pessimismo che prevale a Bruxelles, dopo l'ultima riunione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo del febbraio 2004.

A mio parere non va sottovalutato il carattere sensazionale dei progressi realizzati: il nuovo Trattato costituzionale, più avanzato di qualunque Trattato precedente, è stato approvato da 23 paesi su 25 e non è ancora giunto alla firma definitiva a causa di un unico punto: la nuova definizione di maggioranza qualificata al consiglio sulla base della doppia maggioranza, cui la Germania giustamente tiene in particolare e che la Convenzione ha accettato consensualmente. Importanti questioni controverse sono già state superate positivamente, oltre il mandato iniziale e superando qualunque speranza:

il nuovo Ministro degli Esteri dell'UE,

la Presidenza stabile del Consiglio europeo

la nuova suddivisione delle competenze

l'inclusione della Carta dei diritti come seconda parte del trattato

il rafforzamento dei poteri di codecisione del PE

La semplificazione dei trattati e la personalità internazionale unica dell'Unione

I progressi verso uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia

I progressi verso l'Europa sociale e la democrazia sovranazionale

L'estensione delle aree in cui il consiglio voterà a maggioranza qualificata.

Si tratta di elementi chiave che rafforzeranno sia la legittimità che l'efficienza della costruzione europea. Su questi non solo la Convenzione, ma anche il Consiglio Europeo è sostanzialmente d'accordo. Certo non è l'ideale, molte critiche sono giustificate, in modo particolare, se mi consentite, quelle riferite al Preambolo, che non evoca la memoria delle tragedie della storia europea, tema che sarebbe riduttivo considerare solo italo-tedesco.

Sarebbe meglio se alle elezioni europee del giugno 2004 tutti i cittadini europei dell'Est e dell'Ovest disponessero di una costituzione già approvata dal Consiglio europeo e non solo dalla Convenzione. I costi di un ritardo sono considerevoli e rischiamo perfino che la partecipazione al voto sia più bassa a causa proprio di questa battuta d'arresto.

Ma non sono dell'avviso che la situazione vada drammatizzata. Vista nel lungo periodo, L'Unione Europea sta facendo progressi straordinari: abbiamo oggi sul tavolo una proposta costituzionale elaborata secondo una procedura aperta, che, come Trattato, non ha eguali nella storia dell'umanità.

Jacques Delors in occasione della presentazione del suo libro di *'Memoires'* a Bruxelles⁴, ha affermato che bisogna attendere che lo spirito nazionalista, galvanizzato in particolare da due Paesi, ma forse anche da altri, si plachi nuovamente e poi questa proposta di trattato passerà, con qualche semplice aggiustamento, poiché è l'unica esistente ed è valida.

Il riferimento all'idea kantiana di patto d'associazione tra Stati di diritto è pertinente. Infatti diversi elementi della nuova Costituzione europea rafforzano la democrazia e lo status del cittadino europeo: i poteri del Parlamento europeo, la democrazia partecipativa, la democrazia sociale, la trasparenza. Ma desidero qui soffermarmi su due punti. Il primo unisce Germania e Italia, l'altro potrebbe dividerle. Ciò che unisce Germania e Italia è la scelta del criterio della maggioranza qualificata. La convenzione dice che è antidemocratico ignorare il dato demografico: se così fosse l'Unione Europea sarebbe una semplice unione di Stati che ignora che esistano nazioni con una popolazione più che doppia rispetto ad altre e impone eguali diritti in seno al Consiglio. Quindi l'esigenza democratica che si esprime nel senso della doppia maggioranza, di Stati e popolazione, nel calcolo della maggioranza qualificata al Consiglio è un tema di grande importanza: l'art. I-26, molto contestato, potrà forse essere ritoccato, ma in fondo è, a mio parere, irrinunciabile.

⁴ J.Delors, *Mémoires* Plon, Parigi, 2004.

Il secondo punto di potenziale divergenza tra Germania e Italia è molto delicato e riguarda il rapporto fra ciò che concretamente si può realizzare in un'unione di 25 Stati, che fra dieci anni potranno diventare 30, e ciò che si può e si deve fare come nucleo dell'Europa e gruppo di Paesi che continuano a portare avanti una più profonda dinamica d'integrazione. In Italia si discute animatamente proprio di questo, al momento. Il Presidente Ciampi, a tal proposito ha sottolineato che la necessità di un motore per l'Unione Europea, per la dinamica dell'integrazione, è un fattore assolutamente rilevante, fondamentale in passato ed ancor più per il futuro. Può il nucleo dei sei paesi fondatori costituirne ancora l'anima? Oggi il tema è enormemente complicato dalle sue implicazioni internazionali: la vera questione non è soltanto inerente alla dinamica dell'integrazione, ma anche all'autonomia politica internazionale dell'Europa – anche questo un tema kantiano, il rapporto fra libertà politica e potenza civile, potenza civile che deve essere dotata di autonomia politica nel contesto internazionale.

Alcuni Stati europei sono sensibili a questo tema più di altri. E ciò pone la questione del nucleo centrale europeo come nucleo aperto, non esclusivo, non extra-Trattato, come direttorio di fatto, ma come avanguardia dinamica e aperta agli altri. Quel che possiamo dire è che è quindi paradossale che nazioni come la Spagna di Aznar e la Polonia di Miller nel dicembre 2003 si siano schierate contro una cooperazione rafforzata entro una cornice istituzionale comune, come previsto dalla bozza di Costituzione e nel febbraio del 2004 questi Paesi si stupiscano dinanzi a un rischio di Direttorio *de facto* di Germania, Francia e Gran Bretagna. Quel che avviene dovrebbe spingere ad una attenta riflessione, anche in Italia. Occorre capire che solo il rafforzamento delle Istituzioni dell'UE può evitare il ritorno alla logica delle grandi potenze. Invece di contrapposizioni fra vecchia e nuova Europa, l'UE ha bisogno di Istituzioni politiche comuni più forti, rispettose delle tradizioni nazionali, ma espressione di un'identità politica comune, così come proposto dalla Convenzione, quindi di una cooperazione condivisa e rafforzata, una *close cooperation*, entro una cornice istituzionale comune, sancita dalla bozza di Costituzione.

THOMAS JANSEN

Europäischer Bürgerstatus und europäische Bürgerrechte: welche Perspektiven?

Meinen Beitrag zu dieser Frage will ich in drei Thesen entwickeln.

Erstens: Die Europäische Union ist als eine Staaten-Union entstanden; sie wird auch in Zukunft eine Staaten-Union bleiben, jedoch zunehmend auch eine Bürger-Union werden.

Zweitens: Mit dem Konvent, der sich 2002/2003 mit der Zukunft Europas befasst hat, ist ein entscheidender Durchbruch auf dem Wege zur Bürger-Union erzielt worden, auch wenn das Ergebnis seiner Arbeit, der Entwurf einer Verfassung, von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist.

Drittens: Der Verfassungsentwurf eröffnet in mehrfacher Hinsicht interessante Perspektiven für die Entwicklung der europäischen Demokratie und damit für den Status der Unionsbürger und ihre Rechte im politischen System der Union.

Zum Schluss werde ich ein Wort sagen zum deutsch-französischen Bilateralismus und den anderen spektakulären Intergouvernementalismen, die zur Zeit Mode sind, und die eine Tendenz anzeigen, die meinen Thesen scheinbar widerspricht.

1. Die Europäische Union ist als eine Staaten-Union entstanden; sie wird auch in Zukunft eine Staaten-Union bleiben, jedoch zunehmend auch eine Bürger-Union werden.

Wir sind auf dem Wege vom Vertrag zur Verfassung. Das heißt: wir befinden uns in einem Übergang von einer Union, die von der Diplomatie und der Bürokratie geschaffen und gelenkt wurde, zu einer Union der Bürger, die nach den Regeln der Demokratie gestaltet wird.

Dieser Prozess ist seit langem im Gange. Er ist schon in den Römischen Verträgen (1952) angelegt; die Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979) hat ihm einen wichtigen Schub gegeben und seit dem Vertrag von Maastricht (1992) hat er eine Beschleunigung erfahren - durch die Einführung der Unionsbürgerschaft, der Anerkennung der Subsidiarität als einem leitenden Prinzip der Integration, der Anerkennung der Regionen als Akteure der Integration, die Ausweitung der parlamentarischen Mitbestimmung, des Ziels der Währungsunion und insbesondere durch die Verpflichtung der Union und ihrer Mitgliedstaaten auf die „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1996) hat

sich dieses Momentum fortgesetzt. Ein entscheidender Durchbruch in diesem Sinne gelang schließlich mit der Einberufung und dem Tätigwerden des Konvents zur Erarbeitung der Charta der europäischen Grundrechte (2000).

2. Mit dem Konvent, der sich 2002/2003 mit der Zukunft Europas befasst hat, ist ein entscheidender Durchbruch auf dem Wege zur Bürger-Union erzielt worden, auch wenn das Ergebnis seiner Arbeit, der Entwurf einer Verfassung, von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist.

Der Konvent war ganz im Sinne dieser These hoch legitimiert. Alle vier Legitimationsebenen, die für die Union konstitutiv sind, waren präsent: die nationalen Parlamentarier vertraten die Bürger und Völker der Mitgliedstaaten, die europäischen Parlamentarier vertraten die Bürger und das Volk der Union, die Vertreter der Regierungen repräsentierten die Interessen der Mitgliedstaaten, die Vertreter der Kommission das europäische Gemeinschaftsinteresse. Durch die Mitwirkung der Parlamentarier und Regierungsvertreter der zukünftigen Mitgliedsstaaten war eine zusätzliche, nämlich eine politisch-historische Legitimationsebene einbezogen.

Als Beobachter waren dabei: die neuen Akteure der Integration, nämlich die organisierte Zivilgesellschaft über die Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), die Sozialpartner über die Vertreter ihrer europäischen Organisationen (EGB und UNICE bzw. CEEP), die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften über die Vertreter des Ausschusses der Regionen (AdR).

Die starke Legitimation, das umfassende Mandat und der persönliche Rang der Mitglieder ließen erwarten, dass der Europäische Konvent sich weder von der Bürokratie noch von der Diplomatie oder den Regierungschefs gängeln lassen würde. Tatsächlich hat er sich verhalten wie eine Verfassungsgebende Versammlung.

In einem bislang nicht gekannten Ausmaß ist durch den Konvent europäische, transnationale Öffentlichkeit hergestellt worden. Das gemeinsame Nachdenken und Diskutieren der politischen und zivilgesellschaftlich interessierten und engagierten Bürger Europas über die Zukunft der Union in den Parteien, Verbänden, Vereinigungen, Gewerkschaften und in der akademischen Welt hat eine neue Dimension von Identitätsbewusstsein geschaffen. Die Dynamik, die dadurch entstanden ist, wird die nach rückwärts gewandten oder auf Beharrung bestehenden Kräfte überwinden – kräftig unterstützt übrigens von den Notwendigkeiten und Zwängen, in denen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten durch die Effekte der Globalisierung und die Verspätung ihrer Reformbemühungen befinden.

3. Der Verfassungsentwurf eröffnet in mehrfacher Hinsicht interessante Perspektiven für die Entwicklung der europäischen Demokratie und damit für den Status der Unionsbürger und ihre Rechte im politischen System der Union.

Mehrere Artikel von Teil I des Verfassungsentwurfs belegen diese These. Die wichtigsten Bestimmungen sollen hier zitiert werden. Aus den Formulierungen und dem Zusammenhang, in den sie gestellt sind, ergibt sich nicht nur die eindeutige Tendenz, sondern ein klarer Wille, das politische System der Union im Sinne der Demokratie zu normalisieren, indem ihre Bürger als Mitwirkende und Mitgestalter einbezogen werden.

„Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union ...“ - Artikel 1 (1)

„Die Werte, auf denen die Union sich gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet.“ - Artikel 2

„Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb.“ - Artikel 3 (2)

„Die Union ... bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frau und Mann, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.“ – Artikel 3 (3/2)

„Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte als dem Teil II dieser Verfassung enthalten sind.“ - Artikel 7 (1)

„Unionsbürgerin und Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen.“ - Artikel 8 (1); in seinen weiteren Bestimmungen enthält dieser Artikel, der der „Unionsbürgerschaft“ gewidmet ist, eine Reihe von Rechten, die im gesamten Gebiet der

Union gelten, zum Beispiel die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit, das aktive und passive Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen, den Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen.

Besonders relevant im Hinblick auf unsere Frage ist der Titel VI: *„Das demokratische Leben der Union“* mit den Artikeln 44 bis 51, der die Bestimmungen über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger zusammenfasst: *„Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.“* - Artikel 45 (3)

Erstmals wird in einen Verfassungstext der *„Grundsatz der partizipativen Demokratie“* eingeführt - Artikel 46, der u.a. folgende Bestimmungen enthält: *„Die Organe der Union geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten zu allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.“* - Artikel 46 (1); *„Die Organe der Union pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“* – Artikel 46 (2); *„Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, geeignete Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts bedarf, um diese Verfassung umzusetzen.“* – Artikel 46 (4)

Außerdem enthält Titel VI folgende Artikel: *„Grundsatz der demokratischen Gleichheit“*, *„Grundsatz der repräsentativen Demokratie“*, *„Die Sozialpartner und der autonome soziale Dialog“*, *„Der Europäische Bürgerbeauftragte“*, *„Transparenz der Organe der Union“*, *„Schutz personenbezogener Daten“*, *„Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften“*.

Alle diese Bestimmungen, die der Konvent in seinen Verfassungsentwurf aufgenommen hat, entspringen nicht irgendwelchen theoretischen Annahmen oder den Visionen von föderalistischen Europa-Enthusiasten, sondern entsprechen den Notwendigkeiten einer funktionierenden Governance und den konkreten Forderungen der Praxis des europäischen Integrationsprozesses. Zum Teil folgen sie einer Praxis, die sich im Zuge des über die Jahre erfolgten Integrations- und Demokratisierungsprozesses der Europäischen Gemeinschaft / Union herausgebildet hat. Ihre Aufnahme in den Verfassungsentwurf des Konvents, der einen breiten Konsens unter den Mitgliedern, also auch einen breiten Konsens in den Parlamenten und zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten widerspiegelt, belegt ausreichend die These, dass die Union auf dem Wege ist, eine demokratische Veranstaltung zu werden, in der die Bürger ein Mitsprache-Recht haben.

Der These von der Demokratie als dem wesentlichen Gestaltungsfaktor der Europäischen Union, die auf dem Wege zu einer Bürger-Union ist, steht ganz offensichtlich der zur Zeit virulente, geradezu spektakuläre Intergouvernementalismus entgegen. Er beruht auf dem Missverständnis, dass sich eine gemeinschaftliche Politik und Aktion aus der Verhandlung zwischen den Regierungen ergeben kann, die dabei peinlich darauf achten, dass ihre Souveränität gewahrt bleibt.

Dieser Intergouvernementalismus wird zu nichts führen und eher schaden, sofern und solange er nicht rigoros in den Dienst der Gemeinschaftsentwicklung gestellt wird; er kann nicht die Gemeinschaftsverfahren substituieren. Der Versuch, an den Organen der Gemeinschaft vorbei zum Erfolg zu kommen oder die Dinge zu präjudizieren ist zum Misserfolg verurteilt.

Insbesondere der aktionistische Bilateralismus, der zwischen Deutschland und Frankreich zur Zeit zu beobachten ist, und der jetzt unter Einbeziehung Großbritanniens zu einem Trilateralismus erweitert werden soll, ist eher als ein Zeichen der Ratlosigkeit und der Krise zu werten denn als Ausdruck einer ergebnisorientierten Strategie. Die Wirkung auf die Partner in der Union ist negativ. Die Vermutung, dass sich hier ein Direktorium konstituieren will - jenseits der für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vorgesehenen Institutionen und Verfahren der Gemeinschaft, vertieft die Vertrauenskrise. Und dies in einer Situation, in der durch die Erweiterung um eine größere Zahl von neuen Mitgliedstaaten, die - soeben aus einer hegemonialen Bevormundung befreit - besonders empfindlich reagieren, wenn ihre Eigenständigkeit infrage gestellt wird.

Aus der inzwischen 50jährigen Geschichte der europäischen Integration wissen wir schließlich, dass die Union und also auch ihre Mitgliedstaaten immer nur dann erfolgreich sind, wenn sie der gemeinschaftlichen Methode folgen, die darauf angelegt ist, die Mitglieder einer gemeinschaftlichen Disziplin zu unterwerfen.

Riassunto

La relazione sviluppa tre tesi principali:

L'Unione Europea è sorta come una unione tra Stati. Indubbiamente rimarrà tale anche in futuro, ma diverrà, in misura sempre crescente, anche un'unione dei cittadini che ad essa appartengono.

Con la Convenzione, che ha progettato nel 2002 e nel 2003 il futuro Trattato costituzionale dell'Unione, si è compiuto un passo importante in direzione dell'Unione dei cittadini, anche

se il Trattato costituzionale non è ancora stata ratificato dai Governi e dai Parlamenti degli Stati membri.

Il progetto di Trattato costituzionale apre, sotto molti aspetti, prospettive interessanti per lo sviluppo della democrazia europea e per lo stesso status di cittadino dell'Unione, dotato di propri diritti all'interno del sistema politico dell'Unione.

La relazione si conclude con alcune osservazione sull'intergovernalismo e sul trilateralismo franco-tedesco-inglese, che viene considerato come sintomo di smarrimento e di crisi, più che come espressione di una strategia efficace e lungimirante. La storia cinquantennale dell'integrazione europea dimostra infatti che i suoi successi sono dovuti esclusivamente all'adozione di un metodo comunitario, il quale evidentemente si fonda su una comune disciplina liberamente accettata dai suoi membri.

Dalla terza sessione: “Quale Governance per l'Europa?”

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Ho l'onore e il piacere di moderare questa seduta dell'incontro "Verso le elezioni europee. Chi sono i cittadini d'Europa?" dedicata al tema: "Quale *governance* per l'Europa?".

In apertura di questa sessione desidererei sottolineare un passaggio importante: la discussione sarà focalizzata sulla *governance* per l'Europa, tema che solleva immediatamente una questione corollaria, quale *governance* cioè per un'Europa policentrica, per un'Europa che è oramai innervata e intessuta di una rete impressionante di livelli di governo diversi, di livelli di governo che sono differentemente dislocati rispetto allo stato nazionale e rispetto ai cittadini.

In Europa oggi esistono livelli di governo differenziati, che vanno dalle Regioni, ai Länder, alle comunità autonome, alle regioni dei nuovi Paesi in procinto di entrare nell'Unione, all'attivismo impressionante dei comuni, delle province, delle contee, istituzioni di governo quindi che sono diversamente dislocate rispetto al livello di governo statale e che da dieci o vent'anni dialogano incessantemente. La capacità di incontro e di dialogo dei livelli substatali di governo in questi decenni si è sviluppata infatti in modo estremamente rilevante.

Quindi il tema che ci proponiamo di affrontare: "Quale *governance* per l'Europa?" richiede da un lato di tener presente il livello apicale di dialogo, di confronto e talvolta anche di scontro, ma anche di considerare che nell'Europa - nella nostra Europa a 15 e da domani a 25 - vi è un livello di dialogo fortissimo fra le istituzioni di governo substatele.

UMBERTO GIOVINE

Il punto di partenza della mia relazione è la Costituzione degli Stati Uniti, di cui vorrei solo ricordare alcuni episodi e alcuni personaggi, in particolare per sottolineare la distanza e la differenza e, in rari casi, la somiglianza del processo costituzionale in Europa. Inizierò con una citazione da Washington, il quale dice: "Mi pare che non possiamo andare avanti così, con gli *articles of confederation*, ma abbiamo bisogno di un *general government*". Mi ha colpito l'espressione "*general government*": prima della Costituzione di Filadelfia il governo, che diventerà poi federale, era un *general government*, di carattere molto generale, qualcosa di simile quindi al concetto di *governance*, oggetto specifico di questo mio intervento. Il

ragionamento di Washington si può così riassumere: vi è l'esigenza di un nuovo tipo di governo generale. A partire da questa presa di coscienza scaturì la Convenzione di Annapolis e poi la Convenzione di Filadelfia.

Un giornalista conservatore americano, George Will del *Washington Post*, durante i lavori della Convenzione Europea, criticò Valerie Giscard D'Estaing, che aveva detto: "Se dovessi paragonarmi a uno dei padri costituenti, mi paragonerei a Jefferson". Gli fu fatto rilevare che Jefferson, come è noto, non era a Filadelfia, ma a Parigi ed era comunque contrario a queste idee. Approvata la Costituzione, lui e Adams, secondo quanto affermava uno storico dell'epoca, incrociarono le dita. Jefferson non rappresenta quindi per Giscard un modello da imitare.

Tra l'altro, è interessante notare come uno dei *Leitmotive* che contraddistinguono l'amministrazione repubblicana di George W. Bush sia: "Ma in fondo l'America di oggi è l'America di Hamilton". Viene spontaneo chiedersi come mai Hamilton risulti così antipatico e a tutti piaccia Jefferson. Ciò non è spiegabile sotto il profilo costituzionale: Jefferson era semplicemente più simpatico, mentre Hamilton era considerato un tipo dai modi molto sbrigativi, e, secondo alcuni, anche di oscure origini, fattore decisivo per alienarsi le simpatie di molti.

Tuttavia, ad una tavola rotonda tenutasi a Washington e dedicata alla contrapposizione fra Hamilton e Jefferson, un esperto e ammiratore di Hamilton disse: "No, la verità è che agli intellettuali non piace il mercato e prediligono quindi Jefferson. E sono proprio gli intellettuali che scrivono i libri". Si può così spiegare come nell'odierna America di Hamilton quest'ultimo non piaccia, al contrario di Jefferson.

Ma torniamo al discorso sul *general government* che voleva Washington. Due secoli e mezzo fa, nell'America di Washington, si parlava di un governo generale, mentre oggi si parla di *governance*. In realtà, mentre il *general government* all'epoca era un concetto completamente nuovo, *governance*, come sappiamo, non è un concetto nuovo, e non ha neppure matrice politica. Il termine, citando il *Convivio*, è tradotto con "governazione". Quando si parla però delle *corporations*, non si dice governazione, ma *governance*. Si parla cioè di *governance* in relazione a una sfera che non afferisce né alle costituzioni, né alla politica. Il fatto è già di per sé interessante e si ricollega a quanto già detto in relazione ai vari tipi di cittadinanza, riferendoci a comuni, contee, regioni..., ma aggiungo anche in relazione a società per azioni, *stakeholders*, *bondholders*, *shareholders*... Se poi a questi aggiungiamo coloro che agiscono in Internet, che usano il web, che usufruiscono dell'*e-commerce*, diventano miliardi di persone, che intessono miliardi di transazioni ogni giorno.

Noi abbiamo a che fare, quando si parla di *governance*, con questa *polity*, con questa enorme comunità, e quindi i nostri criteri costituzionali di cittadinanza, molto legati allo Stato nazionale, mostrano i loro evidenti limiti. Certamente anche negli Stati Uniti d'America, se non ci fosse stata l'evoluzione dovuta anche alla Guerra Civile, avremmo probabilmente avuto una storia con esiti diversi. Se pensiamo a quella che fu la Federazione nei primi 80 anni, nell'ipotesi che fosse rimasta così, sarebbe stata più simile alla Svizzera, addirittura alla Svizzera anteriore all'*Act de Mediation* di Napoleone. Quella sarebbe stata la Federazione americana.

Quando arriviamo però alla Guerra Civile, c'è una ripresa e un rafforzamento del governo federale, evidenti già a partire dalla definizione di cittadinanza. Nell'articolo quarto, sezione due della Costituzione americana si dice, "I cittadini di ogni Stato avranno i privilegi e le immunità dei cittadini degli altri Stati": vi era quindi una cittadinanza che difendeva il cittadino, che dal Massachusetts si spostasse in Virginia o a New York. Dopo la Guerra Civile, dopo questi fatti rivoluzionari - 80 anni dopo - il 14° emendamento, che è del 1868, diede una ben altra definizione di cittadinanza. Esso afferma: "Tutti coloro che sono nati o naturalizzati negli Stati Uniti, e quindi soggetti alla giurisdizione statunitense, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato nel quale risiedono". E' un'inversione completa: non più cittadini della Virginia o del Massachusetts, che devono avere gli stessi diritti quando si muovono da uno Stato all'altro, ma cittadini degli Stati Uniti. Questo è l'inizio, segnato dal 14° emendamento, dell'evoluzione verso un tipo di federazione molto diverso da quello che era stato concepito da Washington, per non parlare di Jefferson, o persino di Hamilton, che pure sosteneva la figura di un re costituzionale, cioè un presidente che venisse eletto a vita.

Questo non è avvenuto. Il mio maestro Gianfranco Miglio scrisse un libro a proposito dei federalismi degenerati e, a parte il termine "degenerato" che ha una connotazione alquanto peggiorativa, non vi è alcun dubbio che il punto nodale fosse proprio questa evoluzione o involuzione di una federazione, così come era stata concepita ad Annapolis o a Filadelfia, fino alla presidenza imperiale, passando per il *New Deal* di Roosevelt e ai suoi esiti successivi. E la presidenza attuale non fa eccezione: i repubblicani in questo caso non hanno certamente diminuito il numero dei funzionari pubblici in America, l'hanno caso mai aumentato da Reagan a Bush. Di fronte a questi cambiamenti, comunque, la cittadinanza propria di uno Stato nazionale non coincide più con la cittadinanza con la quale ci confrontiamo oggi, che io cerco di definire in questo modo per includere questa *governance* di varie cittadinanze: un tipo di federalismo che guarda verso l'interno e un tipo di federalismo che guarda verso l'esterno. Ora parliamo di Europa. Voglio dire: il federalismo che guarda verso l'interno è

quello che, in base ai principi federalisti, dovrebbe fare intervenire l'autorità pubblica il meno possibile in base al principio di sussidiarietà, per il quale, se i cittadini, i loro gruppi o le loro società possono fare da soli, il governo è meglio che non c'entri. Preciso: nessun tipo di governo, né quello locale, né quello nazionale.

Naturalmente poi c'è un altro tipo di sussidiarietà più gerarchico, in cui le questioni si risolvono al livello più vicino ai cittadini. Ma è la cittadinanza, è la sussidiarietà attiva quella che deve interessare di più.

Ora, in questo caso noi vediamo invece che la Costituzione europea viceversa va verso un aumento delle competenze centrali. In pratica, le competenze centrali vengono aumentate e non si capisce più dove stia il federalismo, se si tende a un eccesso di centralizzazione. Quindi, questa idea di *corporate citizenship*, che ci viene dall'economia, può essere molto utile per sbloccare tale degenerazione del federalismo che si comincia a delineare nel progetto di Costituzione europea. Nell'ultimo World Economic Forum di Dallas è stato presentato un *paper* scaturito da una lunga inchiesta internazionale, dove si parla proprio della *corporate citizenship* e dove vengono definite, per esempio, le regole di funzionamento della Borsa di New York e delle altre Borse. Elenca tutte le varie altre iniziative che definiscono la *corporate citizenship*, *global reporting initiative*, i nove principi dell'O.N.U. sul "*global compact*". Come si può evincere da quanto detto finora, esiste già una giurisprudenza di questa cittadinanza che si chiama *corporate*. Essa si collega anche agli investimenti responsabili ("*social responsible investments*"), alla responsabilità societaria ("*corporate responsibility*") e alla responsabilità comunitaria. Quindi dalla *governance* delle società e dell'economia torniamo, attraverso questa responsabilità, alla responsabilità sociale e a quella politica, passando però attraverso meccanismi che attengono ad altre sfere.

Qui di nuovo possiamo riallacciarci alla lezione di Miglio, il quale dopo una vita spesa nella dottrina dello Stato e nel diritto pubblico europeo, nell'ultima parte della sua vita passò il tempo a picconare, come si dice adesso in Italia, lo "*jus publicum*" europeo e a recuperare le cittadinanze preesistenti agli Stati nazionali, e quindi quelle che risultano sia dall'"*ancient regime*", sia addirittura dall'Impero. Miglio scoprì che esse erano molto più numerose, molto più radicate di quanto si volesse far credere.

Naturalmente le dimensioni dello Stato cambiano molto questa situazione: se esaminiamo le tendenze attuali, possiamo rilevare come nel novero dei dieci Paesi più ricchi del mondo solo due hanno più di cinque milioni di abitanti: la Svizzera, che ne ha sette, e gli Stati Uniti, che ne hanno duecentosessanta. Tutti gli altri sono piccoli Stati, in gran parte petroliferi. Il dibattito sulle dimensioni adatte per il federalismo non è nuovo, se già Aristotele sosteneva

che uno Stato grande non può essere regolato da leggi giuste o se, al contrario, James Madison, altro padre della Costituzione americana, riteneva che più grande è uno Stato, tanto più esso risulta adeguato ai suoi scopi.

Per concludere l'analisi di come la *governance*, un termine, come già detto, di derivazione economica, possa influire positivamente sulla politica, dobbiamo approfondire le considerazioni svolte finora sul federalismo che guarda verso l'interno e che dovrebbe ridurre al minimo gli interventi dello Stato, considerando ora anche l'altro aspetto, cioè il federalismo che guarda verso l'esterno. Quand'è che l'Europa ha quindi bisogno di strutture centrali, in questo caso federali, forti? Nei grandi progetti ovvero progetti di infrastrutture, telecomunicazioni, progetti spaziali e, quando ce l'avrà, progetti di geopolitica e di geoeconomia. Quindi, quella centralizzazione dei poteri, che non serve, anzi è dannosa, quando si parla di cittadinanza, diventa indispensabile quando si parla di competizione mondiale. L'Europa deve così coniugare queste due esigenze, che possono risultare contraddittorie l'una con l'altra. Questa sarebbe la "*but world looking federalist governance*", che è in questo momento manifestata anche da importanti iniziative: il programma-quadro della ricerca europea, di cui si è parlato anche a Villa Vigoni; gli investimenti nella ricerca come quelli annunciati dalla Banca Europea degli Investimenti; grandi programmi spaziali e gli interventi sulla concorrenza, fatti prevalentemente dal Commissario Monti, che hanno consentito all'Europa di dialogare o di scontrarsi con altre realtà geopolitiche, pur non avendo una linea ben definita, ma comunque difendendo gli interessi europei.

Non c'è da stupirsi che il linguaggio dell'economia proceda più velocemente rispetto al linguaggio della politica. Anche nel recente incontro trilaterale franco-anglo-tedesco si è ricorso a tecniche evidenti di *understatement*, dando versioni minimaliste e ricorrendo a termini economici, apparentemente meno invasivi, ma non per questo meno significativi rispetto a quelli politici. Si è così parlato di un "memorandum understanding", che si è limitato a indicare alcune "best practices" agli altri Paesi. Proprio per questo però noi ci dobbiamo continuamente confrontare sul rapporto fra la *governance* dell'economia e la futura *governance* europea.

English version

“European Governance”

No Nation, no Constitution...

...No Constitution, no citizenship

Subsidiarity on hold

Governance and/or Government

No Nation, no Constitution...

John Jay is one of the authors of the « Federalist Papers », the ideological backbone of the 1787 Constitution of the United States. On 18 May 1786, George Washington wrote to Jay : « That it is necessary to revise and amend the Articles of Confederation, I entertain no doubt ; but what may be the consequences of such an attempt is doubtful yet something must be done, or the fabric must fall, for it certainly is tottering ».

By then Alexander Hamilton, a delegate from New York to the first Convention that was to be summoned – with a very limited initial purpose - at Annapolis, Maryland, already had the draft of the Constitution in his mind, and also in his pocket by the time he went to the Convention.

Another delegate, John Madison from Virginia, would join forces with Hamilton and Jay. All were more or less in favor of a strong federal government. They were to be called “the Federalists” at the convention that was to meet in Philadelphia the second Monday in May of that same year.

Washington, Adams, the Federalists, Thomas Jefferson (he who had introduced “the pursuit of happiness..” in the Declaration ten years before) representing the Republicans, and the old genius among them, Benjamin Franklin. It was these “founding fathers” - or rather “brothers” according to Joseph J. Ellis who studied their often controversial personal relationships (“Founding Brothers” Random House 2000) – who invented a Nation out of the thirteen states that had hitherto gone by the Articles of Confederation, an arrangement that had been found wanting to the point of pushing prudent Washington to seek something stronger: a truly Federal Constitution that would begin with the words:

“We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general

Welfare, and secure the blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America”.

Before the Federalists stepped in at Philadelphia, figures like Adams and Jefferson had towered unchallenged in the making of the newborn Nation. “If Adams was the loftiest of the scholars at the Continental Congress of 1775, Thomas Jefferson was the most intricate character, gifted as writer, architect, farmer...” (Gore Vidal “Inventing a Nation” Yale University Press 2003). As for Franklin, “He embodied the Enlightenment and its spirit of compromise” (Walter Isaacson “Benjamin Franklin: An American Life” Simon & Schuster 2003). But regardless of the “tolerance, humility and respect for others” that the Enlightenment required (Isaacson), the older Franklin did not refrain from a measure of pessimism when, “too feeble at eighty-one to address the Convention on its handiwork” (Vidal) had a friend read for him the following words: “I agree to this Constitution with all its faults, if they are such: because I think a General Government necessary for us...”

A General Government. Not yet the Federal Government of later constitutional parlance. A new kind of Governance – as we would now say – that’s how the non-Federalists like Jefferson and Adams viewed it. To be sure, Jefferson was in Paris while the Constitution was being discussed in Philadelphia. “When he read what the Convention had wrought, he was distressed – writes conservative columnist George F. Will on the “Washington Post” – particularly about the potential for consolidation of power in the central government”. That was precisely what Hamilton – who was regarded as a plutocrat and a monarchist - had in mind, favoring a presidency with a life term. An American king (George III, by the way, was German) without the monarchy.

Will objected to the European Convention’s president Valéry Giscard d’Estaing saying, rather incongruously, that he “tried to play a little bit the role that Mr. Jefferson played, which was to instill leading ideas into the system...”

In the end though, “as it proved, both Jefferson and Adams publicly endorsed the Constitution, each with fingers crossed; each confident that one day, more soon than late, there would be another convention, and what proved faulty could be corrected” (Vidal, p. 30) Some confidence. Assorted with XXVII Amendments, some of them quite loaded with decisive consequences, the VII Articles of the Constitution whereby a Nation was invented in 1787, held nevertheless to this day.

Whether in North America the Nation preceded, or followed, the 1787 Constitution, the argument appears rather pointless today. But there is no doubt that a Nation was invented there and then, and that a General Government was introduced with the Philadelphia Constitution.

Nations, same as Empires, are often invented. Caesar invented the Roman Empire – a word that would have been anathema in Rome : Publius, he who had invented the Republic in his times, said that whoever tried to make himself a king could be killed on sight by anybody. Charlemagne invented something different : a European Empire ; Ataturk invented Turkey, and so on.

In each case the birth resulted in a new Constitution of sorts : in Rome, Strasbourg, Ankara. As we can see, today's Europe fits none of these templates. Europe is not a Nation : it is composed by a number of mostly ancient and deep-rooted Nations. Europe is not an Empire, although it is a patchwork of former Empires, large and small. And Europe is not (yet) a Federation. Today's Europe is the Continental Congress all over again, in search of the General Government that Washington rather reluctantly advocated.

North America at the end of the XVIII century spoke General Government. Europe at the beginning of the XXI century speaks « Governance ».

...No Constitution, no citizenship

As citizenship is usually connected with a given constitution of a given State (or Federation), today's Europe doesn't seem ready to embrace this concept:

The Constitution of the United States first gave an indirect definition of how a nascent Federation – not entirely unlike Europe in our time – can govern this matter.

Article IV Section 2. (1) stated that “The Citizens of each State shall be entitled to Privileges and Immunities of Citizens in the several States”.

It took another eighty years – and a civil war – for the US Constitution to reach an adequate definition of citizenship: the one given by Amendment XIV (1868), whereby “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside”.

One can easily perceive the profound difference between these two statements, thought and written decades apart. The newly born Constitution of a then genuine Federation – one in which all the powers belonged to the States but in the 18 cases listed in Section 8 of Article I, which are vested in the Government of the United States – dealt mainly about equal treatment

of all citizens in all the 13 States. The XIV Amendment provides instead for all citizens, Nation-wide, in a country whose Federal Government had defeated the mortal threat of Secession.

Let's keep clear, for now, of secession and of theories of compatibility between secession and federation, from Calhoun to Miglio, and let's concentrate instead on the value of citizenship in the shaping of a new Nation, or Federation.

We are bound to note that while the French Revolution was based on the citizenship embraced by all true revolutionaries, the American Revolution before it, had imposed no such a shared citizenship upon its future citizens. Precisely because it was not a Nation as yet – and wouldn't be, really, until after the civil war. Seen from the point of view of citizenship, similarities between Europe and North America – across three centuries of history – are striking nevertheless.

Without the Constitution, and a few decades of cohabitation between the slave-owning, cotton-picking ruling classes of the South and the industry-oriented North, ended in a bloody war, it is not clear that a common citizenship would have emerged.

The US would then have looked more like the Swiss Confederation before the Napoleonic Acte de Médiation, rather than the strong federalist Nation we are now used to, ever since the “Imperial Presidency” took the place of the Congress-ruled Republic that even a “little lion of federalism” like Hamilton had settled for.

It must also be said that no written Constitution supported the idea of Civitas Christiana that was for centuries the source of the only European implicitly accepted citizenship. But then again, those were the times of universal institutions such as the Holy Roman Empire, the Church, with their Auctoritas and with their Potestas.

At least until the modern State showed up, reclaiming its subject's total devotion, bon gré mal gré.

The feeling that the European Nation-State is becoming a thing of the past, and that the traditional idea of citizenship is somehow obsolete spurs more and more Europeans to look elsewhere for an updated version of the old citizens-in-arms imagery. To look, for instance, at the world of corporations (see below 4.) or at the immense, electronically disciplined, yet emotionally unruly community of the Internet users, the web loggers, the professionals of e-commerce and e-government. We may find in this ever-moving world a new kind of competitive citizenship, with enough solidarity in its genes to establish billions of peer-to-peer

(p2p) transactions in a truly web like relationship among equals - no States' strings attached – unless they are requested, that is, for the protection of the Web's citizens' rights.

The roots of modern days' federalism are more easily found in non-political, non-traditional communities like these, rather than in the traditional Aristotle-cum-Machiavelli-cum-Tocqueville polity, typical of our cultural background.

This is mainly because inward-looking Federalist Governance requires a minimum of intervention on the part of the States', or of whatever European Government there is. So it can be easily identified with non-conventional communities taken from the Governance of the economy (that smorgasbord of shareholders, bondholders, stakeholders) or of the Web (users, bloggers, navigators and moonshiners of all boards and latitudes).

That such irreverent equation between the functional, de facto citizenship of the Web and of the Stock Exchange, and the quasi-sacred idea of political citizenship, is only the result – hopefully now fading away faster than we think – of past generations' lengthy and deep involvement with the State as the only accepted source of legitimacy, and thereby of citizenship.

*Over twenty years ago, it puzzled me that the international organization of marketing managers would devote its congress to Machiavelli and to the Florentine Secretary's suggestions. But when I read the congress' program I fell in line with that organization's idea. XV century political science based on *raison d'Etat* at a nascent stage did indeed have a lot to teach to corporate executives in the 80s of the XX .*

Now the trend is reverted. The XXI century concept of « corporate citizenship » must be taken into account by European constitutionalists and political scientists, still hanging more or less willingly on Machiavelli's, Hobbes', Kant's and Hegel's ideas of citizenship, and of citizenship denied.

A paper on « Values and Value / A 2004 Report on Corporate Citizenship and Investors » presented by the Global Corporate Citizens Initiative at the World Economic Forum in January 2004 is a case in point.

The authors of the paper – the result of a broad international inquiry – start from the premise that « the corporate scandals over the last couple of years have made it clear that investors need to pay more attention to corporate practices that affect long-term value », precisely by stressing the need for a « corporate citizenship », a citizenship based on non-statist concepts, such as the NYSE – and other Exchanges' - governance structure, on non-governmental organizations, on the London Principles of Sustainable Finance (2002) as well as on other

voluntary developments like the Global Reporting Initiative (GRI, 1997) the UN Global Compact (2003) with its Nine Principles.

It all sounds rather esoteric, but this only shows «the growing interest among investors in corporate citizenship sustainability issues». The Report attempts at conjugating Socially Responsible Investment (SRI) and the defence of shareholders and stakeholders in all kinds of corporate or semi-corporate situations. «Enlarged concept of corporate governance», «corporate responsibility», «community responsibility»: these ideas pop up in every page of the document.

Does it sound familiar ?

Going back to the source, in my opinion we at Villa Vigoni - so close to Como and Switzerland, so far from Rome, Paris, Berlin - should accept the lesson of Gianfranco Miglio, that great comasco, on the precarious foundations of the Jus Publicum Europaeum upon which Nation-States were established, and of the resilience of pre-existing, «functional» (meaning non-state-imposed) allegiances dating back to the Ancien Régime, and even farther to the Empire, let alone the Churches, still vibrant in our time.

We will then realize that all we are doing is to go back to a non-totalitarian, non-statist definition of citizenship. Not one but more than one, and all in one and each «new citizen»: the Tao of Subsidiarity.

Subsidiarity on hold

Of the ten richest countries in the world only two have more than 5m people: the US with 260m, and Switzerland with 7m. Is there a link between population size and prosperity? – argued “The Economist” at the end of 2003 - What is the optimal size of a Nation-State? Aristotle wrote: “Experience has shown that it is difficult, if not impossible, for a populous state to be run by good laws”.

Contrary to other Founding Fathers, James Madison argued to the contrary: that the large size may be an advantage in a democracy, because it reduced the likelihood that special-interest groups would be able to act in unison to suppress the rights of other citizens.

The authors of a recently published book (Alberto Alesina, Enrico Spolaore “The Size of Nations” MIT Press 2003) argue that the best size for countries is the result of a trade-off between the benefits of scale and the costs of heterogeneity”. Pros and cons of dimension are actually arguable. “There are few recent examples of mergers between nation-states, but many of secession... Small countries that may not be viable in a world of trade restrictions

can prosper when trade is liberal and markets are open” .“Henceforth – the authors conclude – one should expect economic integration and political disintegration to go hand in hand, in a mutually reinforcing process”.

“None of this, however, explains the United States”. But in America “the cost of heterogeneity was a protracted and bloody civil war”. America’s “federal strength” is essential for the modern world.

“Would-be separatists everywhere need to become free-traders, if they are to aspire to prosperous independence”.

If the US, in other words, was a Sonderfall: then it was the exception that confirms the rule.

Is Europe going to be this century’s Sonderfall, or it simply isn’t going to happen, at least during our lifetimes? Is it really possible that L’Europe n’aura pas lieu?

Or, seen from the anti-Federalist corner, Who’s afraid of the big, bad Europe?

What with all the ranting, during the discussion on the Constitution, against a “European Superstate” (“In Brussels we were edging towards a federation, an European super-state: that’s why I decided not to force the pace...” said Silvio Berlusconi after the fiasco of the Italian Semester’s December 2003 summit).

This surprising attitude is at loggerheads with the speeches given by German President Johannes Rau and Italian President Carlo Azeglio Ciampi in their celebrated meeting at Villa Vigoni.

If a key-word exists, to sort out the issues of ‘dimension vs. prosperity’ and ‘central government vs. local governments’, then it is «subsidiarity», a much-abused term that by simply refusing to go away managed to acquire a force of its own, that it entirely lacked at creation.

Subsidiarity – which is usually identified as «horizontal » (or active) when it imposes upon public authorities not to interfere with the free initiative of the citizens, and «vertical » (or passive) when it concerns itself with the appropriate level where decisions must be taken – is now part of the European constitutional landscape.

Even technological programs like the FP6 (Sixth Framework Program for Research) and GMES (Global Monitoring for Environment and Security, openly advocate Subsidiarity. At another, murky end of the spectrum, isn’t it some sort of perverse subsidiarity the truce announced by Basque terrorist organization ETA for Catalunya ? Evidently excluding the rest of Spain and attempting a p2p approach in order to reap political benefits from a sort of an (apparently undesired) alliance with some Catalan group...

It is a sign of the limits of European constitutional horizon that instead of talking « Federal Government / States' Governments » we talk « Governance and Subsidiarity ».

4. Governance and/or Government

The “Merriam Webster’s Collegiate Dictionary” flatly identifies “Governance” and “Government”. This would end the debate over “European Governance” even before it begins, as Europe has no government of its own, at least none that its member governments would recognize as such.

In principle, it could not therefore provide any governance.

But words evolve differently in different environments, and can pick up speed and force given the right environment. Same as “Subsidiarity” made quite a stride in the modern European vocabulary, “Governance” made its way in the corporate world, where the word Government somehow doesn’t sound right.

In Europe, for instance, there exists an Action Plan on Corporate Governance – based on the “home country control” for finance. The new Corporate Governance should make sure that companies are accountable, that shareholders have real control and that transparency is widespread. Controls should be foolproof and conflicts of interests eliminated between revisers and revised.

No doubt, seen from the corporate world, and after earthquakes like those at Crédit Lyonnais, Ahold, Cirio and Parmalat, it seems that Europe is proceeding towards some kind of corporate citizenship long before it devotes itself to defining citizenship tout-court.

Governance is in no way the only useful word to percolate from the corporate to the political vocabulary. On the eve of the famous (infamous for non participants) three-pronged Berlin summit of 18 February, the German Government let it be known that all the Three (Germany, France, the U.K.) wanted to do in Berlin was to “share examples of ‘best practices’” on how to face certain problems of the economy.

“Best practices”, “Due diligence”, “Memoranda of Understanding”: they are all different aspects of a certain idea of “Governance” that developed in boardrooms, rather than in ministries.

After years, centuries of applying the language of the State - the language spelled by the likes of Machiavelli and von Clausewitz - to the economy, now it seems to be the turn of politics to do the borrowing from the language of the economy, from Smith’s “anxious vigilance” to Lenin’s “commanding heights” to the deadly exitus of Keynes’ realistic idea of “long term” policies.

I wrote briefly about “inward-looking Federalist Governance” (see above: 2.) and of the need to keep this governance at a minimum in order to “invent” a new kind of citizenship.

What about “outward-looking Federalist Governance” then? This kind of governance instead – short of a true Federal Government within the framework of a Federal Constitution – must not be kept at a minimum, but pushed to a maximum, if we want Europe to hold and to fulfill its “mission” (a corporate word this one too). Think of inward-looking Governance? Picture Open Source, p2p, shared software, freedom of the Web and so on. Think of outward-looking Governance? Picture Microsoft Windows, huge operating systems, security of the Web and so on.

There may be several ways for defining Europe’s implications in large world systems that require a powerful outward-looking Governance. Let’s try this one:

Security and Defence

Infrastructures, Telecommunications and Space

Geopolitics

Goeconomics

Such a classification can be easily contested as heterogeneous as it looks like putting potatoes in one basket and bottles of wine in the other. But both the potatoes and the wine can be found on a store’s shelves, so this subdivision is no worse than others.

The four categories are the result of the overlapping between traditional federal competencies in foreign and security affairs and European Union’s policies, actual or projected. Thus, all in all, they do make sense.

We should therefore consider if Europe is – or is not – equipped for world competition in each of the subjects listed. The answer is: 50-50. Europe makes it, barely, in Goeconomics (meaning currency and competition) and in Infrastructures, Telecommunications and Space. It is in the middle of nowhere in Geopolitics and is only beginning to deliver in Security and Defence.

There is no doubt that Europe’s assertiveness in anti-trust actions, mostly due to Commissioner’s Mario Monti’s team is now a reality in international – especially Europe-US – relations. After refusing at first to take it seriously, pragmatist Americans are now seeing the positive side of the European watchdog’s activities, and of its balancing act in world economy.

Although lagging behind its self-imposed “Lisbon (2000) objectives” of IT growth, Europe is faring better when it comes to telecommunications. Vodafone bid for AT&T Wireless in February 2004, where it had to yield only to last minute Cingular offer, shows that European Tlcs are alive and well. Same with aeronautics, with the Airbus ahead of arch-rival Boeing in spite of the US Company’s obvious advantage in domestic defence contracts.

Space is a more difficult turf, after president Bush’ bold statement on the exploration of Mars. Still, so “The Wall Street Journal Europe” wrote on 16 February, there is “a growing consensus among many Europeans that national pride, prestige and the health of leading space businesses require a greater focus on exploring space” (notice the US paper’s slip on “national” pride: “European” or “continental” pride is evidently still unheard of...)

More telling, for our purposes, are the obvious deficiencies of Europe in “Security and Defence” and “Geopolitics”: the two being logically connected, as a Security and Defence policy can only be the consequence of an appropriate Foreign policy, based on a far-fetched Weltanschauung.

With their eyes fixed on Iraq for over a year, after keeping them on Afghanistan and on al-Qaeda’s terrorism since 9/11 - and their hearts set on peace at all costs - most Europeans seem to have forgotten or overlooked the Balkan wars at the end of the 90s, when the US had to intervene, first in Bosnia, then in Kossovo, for lack of a European will of committing personnel and means in a war at Europe’s doorstep. The war in Bosnia ended in Dayton, and Kossovo was liberated mostly thanks to Madeleine Albright and Bill Clinton. Even the deal on Cyprus, now in the offing, comes mostly courtesy of the UN and of the US, with a helping hand from Switzerland, hardly a EU enthusiast.

Wasn’t it indeed US envoy Thomas Weston the one who threw the US’ weight behind the reunification drive on 18 February 2004, in an eleventh hour attempt at meeting the May 1st deadline – an European deadline, it should be noted – of Nicosia’s accession to the EU?

When it comes to Europe, geopolitics seem to be at work only when former colonial interests – mostly French or British – are at stake: a typically national reflex.

Is anybody talking about real, permanent European interests? Let alone finding out if there is, after all, the European equivalent of a “Manifest Destiny” or of the Monroe Doctrine, or Admiral Mahan’s “opposite coast” doctrine.

Put in other words: how can you possibly think of an outward-looking European Governance if you don’t know what you are looking for, to begin with?

In the end we should ask ourselves, as Europeans, how do the old and new member States of the EU fare when confronted with the “Governance and/or Government” issue?

Larry Siedentop, the author of “Democracy in Europe” thinks that the ten new entrants – on May 1st 2004 – are generally less enthusiastic than most of the incumbents about letting Europe become something like “a more perfect Union”, and would rather share the skepticism shown by the Swedes when they voted against the Euro in September 2003. “Behind the quasi-federalist form projected for Europe that is promoted, at least intermittently, by France, such countries detect a wish to give the EU some of the attributes of a unitary state. Their contribution could decisively shift the balance of the debate away from that particular vision”, wrote Siedentop (“Financial Times”, 16 September 2003).

After this sketchy outlook of Europe’s Governance, maybe we should go back to the United States, where the push towards unity, as opposed to secession, first began (“E Pluribus Unum”). Federalism is one, but Europeans, with their penchant for solidarity, seem to forget that Federalism was born, and still is, a mighty competitive political device, witness the present crisis of German Federalism, submitted for too long to consensus-seeking measures of equalization that have little or nothing to do with Federalism, or even with Liberalism, for that matter.

Say Federalism on the other side of the Atlantic Ocean and you think libertarian Federalist Society, Justice Antonin Scalia, individual rights and States’ powers. Say Federalism (or Subsidiarity) over here and you think Communitarian values, Jacques Delors, Solidarity and Peace.

One might say that the realistic, civic, even stoic aspects of Federalism are unknown in Europe.

But in the US too some people are asking themselves how come that in “Hamilton’s America”, Americans still revere Jefferson. One answer is that Jefferson, the slave-owner, was “nicer” than Hamilton, “the bastard brat of a Scotch peddler”.

Hamilton “who grabbed power aggressively and ruthlessly, indifferent to the trail of enemies he left behind”, wrote Cynthia Crossen on “the Wall Street Journal”. Still, objected Edward Hochman, a Hamiltonian lawyer: “If Hamilton’s vision of America won, in the long run, why do we love Jefferson?”

“Because most intellectuals love Jefferson and hate markets – was Historian John Steele Gordon’s bitter answer - and it’s mostly intellectuals who write books”.

STEFAN COLLIGNON

Ich möchte mich heute im Wesentlichen auf das Thema der wirtschaftlichen *Governance* beschränken, die allerdings, was *Governance* in Europa betrifft, ein paradigmatisches Beispiel für vieles andere ist. Wir haben viele wirtschaftliche Probleme in Europa, angefangen bei der Arbeitslosigkeit, dem geringen Wachstum, den Problemen der öffentlichen Haushalte u.s.w., die sicherlich ein großer Teil der Ursachen dafür sind, warum Europa bei den Bürgern zunehmend an Glaubwürdigkeit verliert und verloren hat.

Wir haben in den letzten Jahren verschiedene Ansätze zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und zum Versuch, Europa zu einer der dynamischsten Zonen der Welt werden zu lassen, gesehen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob wir über die Instrumente verfügen, um diese Ziele erreichen zu können. Daher möchte ich im ersten Teil meiner Ausführungen kurz analysieren, warum es Probleme gibt und anschließend Vorschläge zur Verbesserung machen.

Zunächst zur *Governance*: Was heißt das? *Governance* ist ein System von Regeln und in Europa sind diese Regeln extrem kompliziert. Wir haben vier verschiedene Arten von Regeln: Erstens die in den Verträgen von Maastricht und Den Haag festgelegten Institutionen wie die europäischen Zentralbank, die "excessive deficit procedure" und auch das Koordinationsinstrument der "Prodi's Economic Policy Guidelines" in den Grundzügen, in denen versucht wird, einen Rahmen für makro-ökonomisches Management zu geben.

Dieser Vertragsrahmen ist durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstärkt worden, der eigentlich eine Ausführungsbestimmung für die "excessive deficit procedure" ist. Auf die Schwierigkeiten damit komme ich später noch einmal zurück.

Seit etwa zehn Jahren gibt es auch die Prozesse von Cardiff und Luxemburg sowie den Köln-Prozeß. Im Gegensatz zu den vorherigen Ansätzen sind diese Prozesse sehr viel weicher und haben weniger Verpflichtungskraft gegenüber den nationalen Regierungen. Beim Cardiff-Prozeß geht es um die Vervollständigung des Binnenmarktes, in Luxemburg um die Arbeitsmarktreform und in Köln gab es im Wesentlichen einen „macro-economic dialogue“ der „policies mixtes“, d.h. es wurde das spannungsfreie Zusammenwirken von Geldpolitik, Lohnabschlüssen und der Fiskalpolitik behandelt.

Als viertes Element können schließlich die Strategien, angefangen mit der Lissabon-Strategie, erwähnt werden, in der mit höchster Ambition Ziele gesetzt wurden. Auch in diesem Fall merkt man aber, dass diese Strategien in den Prozessen und in dem ganzen restlichen Arrangement nicht fähig sind, Resultate zu erbringen. Wir befinden uns jetzt im vierten oder fünften Jahr der Lissabonstrategie und bisher scheinen nur wenige Resultate wirklich erzielt worden zu sein. Das Treffen in Berlin in dieser Woche sollte wieder einen neuen Impuls

setzen, aber auch hier sieht man sofort die Widersprüche, die auftreten. Wir stellen fest, dass Europa egal was es macht, immer irgendwo gestoppt wird.

Ich denke, das hat eine Menge damit zu tun, daß die letzte Verantwortung für diese Politik in der Verantwortung der nationalen Regierungen liegt. Daher gibt es die Limitation, daß niemand für das europäische Gesamtinteresse wirklich verantwortlich ist, was zwar in all diesen Strategienprozessen und Prozeduren ausgedrückt und gewünscht wird, wofür es letztlich aber nirgends eine Verantwortung gegenüber den Bürgern, eine *Accountability*, gibt, aufgrund derer man den europäischen Bürgern gegenüber offenlegen muss, was man warum tut und ob es geschieht oder ob es nicht geschieht.

Die Frage ist: Wo sind die Probleme? Wenn wir uns die diversen Prozesse ansehen, denke ich in aller Fairness, dass man feststellen muss, daß die Währungsunion in Europa einen Riesenschritt vorwärts darstellt. Wenn man sich überlegt, welche Probleme wir mit Währungskrisen und hohen Zinsen in etlichen Ländern der europäischen Union mit wachsender Arbeitslosigkeit bei vorangegangenen gemeinsamen Währungen hatten, dann sind die letzten 4, 5 und 6 Jahre eigentlich eine qualitative Veränderung gewesen. Die europäische Zentralbank hat sich streng an ihr Mandat gehalten und die Preisstabilität gewahrt. Aber auch darüber hinaus hat sich die Arbeitslosigkeit in Europa gebessert. In den Achtziger und Neunziger Jahren ist die Arbeitslosigkeit ständig angewachsen. Wenn es hin und wieder wie Ende der Achtziger Jahre zu einem leichten Wachstum kam, dann ist die Arbeitslosigkeit zwar gefallen, aber sobald das Wachstum dann wieder eingebrochen ist, stieg die Arbeitslosigkeit wieder deutlich an. Es scheint mir - dafür gibt es erste Anzeichen - dass sich das Problem der Arbeitslosigkeit seit Beginn der Währungsunion umgekehrt hat, und man kann hoffen, daß es so weiter geht. Die Arbeitslosigkeit ist deutlich gefallen, wir haben in den ersten drei Jahren der EWU Arbeitsplätze in der Europäischen Union geschaffen, wie niemals zuvor in der Geschichte. Das hat auch dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit mit den diversen Krisen der letzten Jahre abgenommen hat. Insbesondere durch den Schock, der aus den USA kam, hat es zwar wieder eine Stagnation und ein leichtes Ansteigen der Arbeitslosigkeit gegeben, aber nach allem, was wir sehen, scheint sie jetzt auch wieder zu sinken.

Im Bezug auf die Wechselkurse gibt es sicherlich Probleme. Hierbei offenbart sich sofort das Problem der *Governance*, denn für Wechselkursfragen sind die Finanzminister zuständig und diese können sich kaum einigen. Sie können auch keine Einigung mit ihren wichtigsten Partnern in dieser Frage, den USA, erreichen. Aber hat Europa eigentlich die Fähigkeit, die Kraft und den politischen Willen, eine Politik zu betreiben, die den Amerikanern eventuell

noch etwas entgegen stellen würde? Es wäre theoretisch durchaus denkbar, dass heute die Europäische Zentralbank in Kooperation mit der japanischen Zentralbank, den chinesischen und den asiatischen Banken Dollars in großer Menge kaufen würde um auf diese Art und Weise die Überbewertung des Euro bremsen zu können, aber dafür bedarf es politischen Willen. Es ist technisch durchaus machbar, aber ohne politischen Willen ist es nicht möglich.

Wenn wir auf der anderen Seite den Lissabonprozess betrachten, hat dieser eine neue Methode entwickelt, die sich auf eine stärkere Koordination gründet. Wir sehen - außer in einigen Bereichen - , dass die sogenannten *Network externalities* - d.h. innere Inzents - wenig Fortschritt haben, den die Regierungen mitmachen wollen. Die Schwierigkeiten treten überall dort auf, wo nationale Interessen der Regierungen betroffen sind. Bei der Art und Weise, die wir "*economic national equilibrium*" nennen, hat zwar jeder sein optimales individuelles Interesse, aber das gesamte Interesse ist nicht gewahrt und könnte höher sein, wenn es eine bessere Form der *Governance* und der Koordination gäbe.

Damit verbunden ist auch ein Mangel an ökonomischem und wirtschaftlichem Wachstum; für viele Beobachter ist die unzureichende Koordination der Makropolitiken in Europa dafür verantwortlich. Insbesondere in Großbritannien ist es ein großes "purpose", daß man sich nicht der Eurozone anschließen will, weil man glaubt, dass die dortige *economic Governance* letztlich nicht ausreicht um das wirtschaftliche Wachstum so optimal zu steuern, wie das in England seit der Blair- Regierung geschehen ist. Man ist in Großbritannien davon überzeugt, dass es notwendig sei, dass die Bank of England unabhängig und ihr inneres Netzwerk für die Fiskalpolitik erhalten bleibe.

Die Frage ist also: Was brauchen wir? Wie kann man etwas verbessern? Ich denke, *Governance* heißt auch Fähigkeit zu Handeln, d.h. wir müssen uns überlegen wo und in welchem Bereich Handlungsbedarf besteht. Dies in simpler Art und Weise systematisiert besagt, daß es gemeinsame Güter gibt, die alle europäischen Bürger betreffen, insbesondere in der europäischen Währungsunion. Die Inflation, der Wechselkurs, die Zinsen, auch das Budgetdefizit betreffen alle Bürger und diese europäischen Güter müssen auch auf europäischer Ebene verwaltet und regiert werden. Das ist die Aufgabe *Governance*.

Es ist aber ebenso wichtig, zwischen inklusiven und exklusiven öffentlichen Gütern zu unterscheiden. Daraus ergibt sich auch, welche *Governance*formen angewendet werden müssen. Inklusive Güter sind diejenigen, bei denen es eine Art inneren Inzents gibt, den man freiwillig herstellt und in dem man sich freiwillig darauf einigt, solche Güter herzustellen.

Exklusive Güter sind solche, die eine harte Form der Koordination notwendig machen, weil die individuellen Interessen sich gegen das allgemeine Interesse entwickeln. Im

Vertragsentwurf des Konvents wurde diese Systematik auch zum Teil in der Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen Kompetenzen und exklusiven Kompetenzen angesprochen. Das Problem mit diesen exklusiven öffentlichen Gütern ist, daß wir dafür keine hinreichende *Governance* in Europa haben. Ein Beispiel dafür ist die Budget-Politik: Jeder muß sich daran halten, sein Budget auszugleichen. Daran besteht kein Interesse, da ein einzelnes Land, wenn es ausschert, am Kapitalmarkt auf Kosten der anderen billig Geld leihen kann. Aus diesem Grund wird sich keiner daran halten.

Dabei handelt es sich um das sogenannte Problem der *logic of collective action*: Je größer eine Gruppe von Mitgliedern ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass exklusive Güter freiwillig von Ländern hergestellt werden. Es bedarf also einer Verpflichtung. Das hat der Stabilitätspakt zum Teil zu regeln versucht, aber wir sehen am Stabilitätspakt auch sofort das zentrale Problem einer solchen Form von *Governance*. Man kann Regierungen, die demokratisch gewählt wurden, nicht verpflichten, eine Politik zu machen, für die es keine demokratische Legitimation gibt. Das ist das Hauptproblem, warum der Stabilitätspakt meiner Meinung nach scheitern mußte. Kann man sich vorstellen, dass etwa die französische Regierung in den Wahlen verspricht, wie weit sie die Steuern, aber nicht die Ausgaben senkt, mit anderen Worten, wie weit sie das Defizit erhöht und dann dreht sie sich und sagt, nachdem sie gewählt worden ist: "Entschuldigung, wir können das doch nicht machen, denn es gibt einen Pakt, der uns vor zehn Jahren vom deutschen Finanzminister verordnet wurde, und deswegen werden wir uns nicht an unser Wahlversprechen halten"? Das ist undenkbar in einer Demokratie, und das Einzige, was wirklich möglich ist, ist eine andere Form der Legitimation durch die europäischen Bürger, die man gegen diese nationalen Interessen stellt, so dass dann eine europäische Autorität zu den Ländern sagen kann: "Wir respektieren die Wahl der europäischen Bürger und deren Interesse ist, dass man sich an diese Regeln hält". Dann könnte Chirac nicht mehr sagen: "Wir glauben, Herr Prodi war ein guter Hochfunktionär". Das bedeutet *de facto*, dass wir eine europäische Regierung brauchen, die durch Wahlen des europäischen Parlamentes öffentlich legitimiert ist. Dieses europäische Parlament kann dann auch deliberieren und öffentliche Präferenzen von ganz Europa nicht nur widerspiegeln, sondern es würde letztlich auch zur Formierung und zum Entstehen öffentlicher Konferenzen in Europa führen. Deswegen ist mein Vorschlag, dass wir die nächsten Schritte jetzt tun müssen. Ich sage nur: öffentliche Güter - im Lateinischen wären es die *res publica* - deshalb haben wir eigentlich schon längst eine europäische Republik, in der wir leben, aber wir brauchen eine *Governance* für diese europäische Republik, d.h. eine eigene europäische Regierung.

Als letzten Punkt möchte ich noch anführen, dass das Problem im Bezug auf die Frage der *Governance* und den Stabilitätspakt relativ elegant gelöst werden könnte. Es wäre möglich, dass die europäische Regierung einen Vorschlag für das gesamte ökonomische Fiskal- und Politiksystem macht, welches für die Geldpolitik relevant ist, also auch das, was für die einheitliche Währung das richtige Gegenelement wäre. Dann würde dieses Fiskal- und Politiksystem als *cadre* vorgestellt. Giuliano Amato, mit dem ich an dieser Frage gearbeitet habe, hat es einmal ein „DPF Europeo“ genannt, welches die große Orientierung für die europäische Gesamtpolitik darstellen würde; hinterher könnte dieses System durch die Regierungen national implementiert werden. Hier kann man sich fragen, wie man das zuordnet. Ich denke, eine elegante Lösung, die hier von Alessandra Casella vorgestellt worden ist, heißt „tradeable deficit permits“. Die Regierungen haben bestimmte Permits, wie hoch ihr Defizit sein darf, und wenn eine Regierung mehr ausgeben will und somit ein höheres Defizit haben würde, dann kauft es diese Defizitpermits von anderen, die ihres nicht benutzen wollen. Dafür gibt es einen festgelegten Preis, und eine öffentliche Debatte, bei der offengelegt wird, wer, wann, aus welchen Gründen ein höheres Defizit macht als andere. Dies wäre eine Art Makro-Form, um die Probleme des Stabilitätspakts zu lösen.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass die heutige *Governance*, die wir im ökonomischen Bereich haben, ineffizient ist, da sie von nationalen Regierungen ständig blockiert wird. Sie ist undemokratisch, weil sie dem Bürger keine Wahl gibt. Wir brauchen eine Verfassung, die uns diese Bürgerrechte gibt. Der Verfassungsentwurf des Konvents ist sicherlich ein richtiger Schritt in diese Richtung. Zum ersten Mal würde der Bürger auch in europäischen Verträgen als Souverän aufgenommen. Es ist aber noch keine ökonomische *Governance*, die Finanz- und Wirtschaftspolitik muß dort eindeutig als exklusive Kompetenz festgesetzt werden.

Riassunto

La relazione si concentra sui problemi di una governance europea dell'economia. Essa parte dalle osservazioni delle diverse procedure, con diversi livelli di "coattività" nei confronti degli Stati membri dell'Unione. La Banca Centrale Europea, il patto di stabilità con le connesse "excessive deficit procedures", lo strumento di coordinamento delle linee guida della politica economica a livello macroeconomico sono esempi di governance "coattiva". Le misure relative invece al mercato interno, per la riforma del mercato del lavoro, relative a forme di "dialogo" per il coordinamento macroeconomico hanno una forza "coattiva" molto debole rispetto ai governi nazionali. Infine la strategia di Lisbona per la creazione di una società europea della conoscenza si pone traguardi ambiziosi, ma senza alcuna forza

“coattiva” nei confronti degli Stati membri ed è quindi rimasta priva di risultati effettivi. La governance dell’economia resta molto complessa, nonostante il salto decisivo compiuto con l’introduzione dell’Euro, che ha permesso di evitare crisi monetarie, ha ridotto i tassi di interesse, ha garantito la stabilità dei prezzi e contribuito efficacemente alla lotta contro la disoccupazione. Naturalmente l’introduzione dell’Euro ha creato nuovi problemi nel cambio rispetto al dollaro, ma proprio qui diviene evidente la necessità di una governance coordinata dall’economia europea, che non può essere lasciata esclusivamente alle trattative tra i diversi Ministri delle Finanze.

Quindi è necessaria una governance più efficace, capace di agire tempestivamente. A tale fine, è bene distinguere tra beni pubblici “esclusivi” e beni pubblici “inclusivi”. I primi sono quelli per i quali è maggiormente necessaria una forma molto forte di coordinamento: esempi a tal proposito sono il tasso di inflazione, il cambio dell’Euro, il tasso di interesse, i deficit di bilancio. Questi beni “esclusivi” riguardano infatti tutti i cittadini europei e devono essere quindi governati con efficacia e coordinamento al livello centrale. I beni “inclusivi” possono essere incentivati a livello nazionale, che può essere liberamente stabilita dagli Stati membri. Il patto di stabilità ha però messo in rilievo la difficoltà di questa governance europea dell’economia. E’ possibile delle trovare soluzioni tecniche alle suddette difficoltà: si pensi alle proposte di “tradable deficit permits”, che possono essere scambiati tra Stati membri all’interno di una chiara cornice macroeconomica. Il problema principale resta tuttavia politico, ovvero si manifesta nel contrasto tra la legittimazione democratica dei Parlamenti e dei Governi nazionali riguardo alla scarsa legittimazione democratica del Parlamento europeo e all’assenza di un effettivo governo dell’Unione. In tal modo manca un’effettiva autorità democraticamente eletta e legittimata, che possa coordinare con efficacia la governance complessiva dell’economia.

Quindi è necessario che si possa giungere il prima possibile a un forte governo unico per quella repubblica europea, all’interno della quale viviamo ormai da tempo. Il progetto di Trattato costituzionale redatto dalla Convenzione costituisce comunque un primo passo significativo in questa direzione.

SERGIO ROMANO

Il problema della governabilità dell'Europa esiste sin dalla creazione della CECA e del Mercato Comune e la sua soluzione dipende da due fattori in continua evoluzione. Il primo di questi fattori è il numero dei beni comuni da governare. Siamo passati dal governo delle tariffe al governo dell'agricoltura e a quello dei fondi strutturali a cui abbiamo aggiunto recentemente il mercato unico, la moneta e, per certi aspetti, la frontiera. L'aumento dei beni comuni ha avuto un'immediata incidenza sulla capacità delle istituzioni di far fronte alle loro nuove responsabilità.

Il secondo fattore è il numero dei soci del club. Quanto più il club si allarga tanto più il governo dell'Europa diventa difficile. A questo proposito è utile tornare a un anno decisivo, quello dell'unificazione tedesca fra il 1989 e il 1990, quando il crollo del sistema sovietico gettò sulla nostra porta di casa una dozzina di orfanelli, di cui in qualche modo bisognava occuparsi. Si pose allora il dilemma di cui parlammo per alcuni anni: allargamento o approfondimento? Nelle sue memorie, uscite recentemente a Parigi, Jacques Delors lascia comprendere di non essere stato favorevole all'allargamento puro e semplice, alla creazione di un grande condominio europeo di cui avrebbero dovuto far parte tutti i Paesi candidati ex satelliti. Su questo problema ebbe una lunga conversazione con François Mitterrand all'Eliseo durante una colazione a quattr'occhi in una biblioteca e avanzò l'idea di una confederazione fra la Comunità, come si chiamava allora, e i Paesi candidati. Avrebbero creato per i candidati una specie di *dépendance*, una casa vicina, ma diversa e separata. Secondo Delors, Mitterrand fu molto favorevole, ma il problema dell'allargamento fu archiviato per alcuni anni e noi ci concentrammo sull'approfondimento, vale a dire sulla creazione del Mercato Comune e della moneta unica, due grandi nuovi beni comuni.

Credo che il problema sia cambiato con l'arrivo di Romano Prodi alla presidenza della Commissione, ma per questo bisognerà aspettare le sue memorie. Ho l'impressione che Romano Prodi abbia accettato l'allargamento, perché era convinto che così volesse la Germania. E' vero: ci fu un momento in cui la Germania era favorevole all'allargamento, ma una scelta così netta in favore dell'allargamento ha creato un problema di governabilità, credo non facilmente risolvibile. L'allargamento ai Dieci, infatti, ha creato un problema nuovo: allargare ai Dieci significa inevitabilmente allargare a Bulgaria e a Romania; allargare a Bulgaria e a Romania significa porre concretamente il problema della Turchia. E' inevitabile in questa circostanza che il problema dei Balcani occidentali sia soltanto rinviato nel tempo, ma resta comunque inevitabilmente all'ordine del giorno.

Che cosa è successo nel momento in cui noi ci siamo imbarcati su questa strada? E' successo che tutti hanno in qualche modo mentalmente dato per scontato che l'Europa non sarebbe più stata federale. Non l'hanno detto esplicitamente. Queste cose non si dicono mai esplicitamente. Hanno ragionato come quegli agenti di Borsa o risparmiatori che danno per probabile un avvenimento molto probabile e sulla base di questa probabilità prendono le loro decisioni. Abbiamo tutti dato per scontato che un'Europa federale non si sarebbe più fatta e ci siamo convinti che bisognava modificare linee politiche e prospettive. Tutti danno ormai per scontato che l'Europa non sarà federale e si comportano di conseguenza come se l'obiettivo della partecipazione a questa Europa fosse semplicemente quello di incassare il maggior numero di vantaggi possibili e di impedire che vengano prese decisioni sfavorevoli ai propri. Questa è ormai diventata la logica dell'Unione Europea.

Ne abbiamo avuto prova, anche se in quel momento non ce ne siamo accorti, nella crisi che ha preceduto lo scoppio della guerra irachena. E' molto interessante cercar di capire perché l'Europa si è spaccata. Si è spaccata forse sul concetto della pericolosità del regime di Saddam? No, nessuno in Europa era convinto che Saddam fosse un pericolo. Nemmeno gli Inglesi pensavano che l'Iraq meritasse una guerra. Ci siamo spaccati sulla natura del rapporto che ciascuno di noi riteneva utile intrattenere con gli Stati Uniti.

Se è questa la ragione della frattura, è inevitabile che ciascuno calcoli il proprio interesse in funzione delle scelte del proprio vicino. In altre parole, se la Germania è ostile alla guerra irachena, la Polonia ha interesse a stare con gli Stati Uniti, perché conferisce così maggiore valore alla propria funzione. Se la Francia decide che potrebbe anche utilizzare il diritto di veto al Consiglio di Sicurezza contro la decisione americana di fare la guerra, Italia e Spagna hanno interesse a schierarsi con gli Stati Uniti perché aumentano il loro capitale politico e possono contare sulla gratitudine dell'America. Tutti abbiamo ragionato in una prospettiva nazionale e ci siamo spaccati non soltanto perché vi erano due opposte idee sul modo di risolvere il problema, ma perché ciascuno di noi ha agito deliberatamente in modo diverso da quello del proprio vicino. Quindi non è una spaccatura, sono tante spaccature quanti sono i membri dell'Unione Europea. Nessuno ha ragionato in termini europei, perché l'Europa a 25 era diventata ormai una realizzazione improbabile.

Ne abbiamo avuto un'altra dimostrazione, quando si è cominciato a discutere del sistema di voto alla Convenzione prima e successivamente alla Conferenza Intergovernativa. La doppia maggioranza presenta grandi vantaggi e ha precedenti storici di grande interesse: è così che si vota negli Stati Uniti per gli emendamenti alla Costituzione, è così che si vota nei referendum svizzeri. Recentemente c'è stato un referendum in Svizzera sul carcere a vita per reati

particolarmente riprovevoli. Hanno vinto, contro la volontà del governo, i movimenti d'opinione favorevoli all'ergastolo. E hanno vinto perché hanno avuto la doppia maggioranza: della popolazione e dei Cantoni. La soluzione della doppia maggioranza era quindi europea, nel senso migliore della parola, perché oltre a tutto – e su questo gli argomenti della Spagna sono del tutto inaccettabili – avrebbe impedito la coalizione dei grandi contro i piccoli. Grazie alla doppia maggioranza i grandi non avrebbero mai potuto far passare una disposizione, se non raccogliendo consensi in un numero considerevole di Paesi medi e piccoli. Però il problema, per la Spagna e la Polonia non era come migliorare il tasso di decisione all'interno dell'Unione Europea, ma come impedire che una decisione venisse presa contro i propri interessi. Se ne sono immediatamente accorte e a questa prospettiva si sono opposte. E' stato infatti calcolato che con il sistema dei voti ponderati di Nizza il tasso di probabilità delle decisioni a maggioranza scenderà all'1,8%.

Questi episodi potrebbero essere un semplice incidente di percorso e la Costituzione potrebbe essere approvata nel secondo semestre. Ma quello che mi rende piuttosto pessimista è il mutamento di cultura politica che è intervenuto nella filosofia di ciascuno dei Paesi membri nel momento stesso in cui l'Europa dei 25 è diventata una realtà. Ne abbiamo avuto un'ulteriore conferma nell'incontro tripartito di Berlino. E' un direttorio? Nelle intenzioni dei partecipanti sì. Quando un capo di governo si porta dietro, a una riunione internazionale 4 o 5 ministri, vuol dire che ha un'agenda importante di cui occorrerà seguire lo sviluppo nei mesi seguenti. Quello di Berlino quindi è un direttorio. Ma è un direttorio europeo? Questo è il problema. In altre parole, può giovare alla Costituzione dell'Europa, come è accaduto talora nel caso dell'asse franco-tedesco? A noi Italiani l'asse non piaceva, però alla fine bisognava riconoscere che dava buoni risultati. In questo caso invece è lecito immaginare che i tre capi di governo possano fare avanzare l'Europa sulla strada dell'unità? Probabilmente no. Dei tre Paesi due appartengono all'euro, il terzo no. Dei tre Paesi due (Francia e la Gran Bretagna) hanno una forte cultura militare, e quindi possono fare in materia di difesa comune dei progressi; mentre la Germania ha i soldi, ma paradossalmente è tornata ad essere quella del Settecento: non ha cultura militare. E ha adottato, dopo la formazione del governo Schröder, una nuova ideologia: il nazionalpacifismo.

Dei tre Paesi uno, la Gran Bretagna, non vuole pagare per la politica agricola comune e ha ottenuto il famoso compromesso raggiunto dalla signora Thatcher. Il secondo, la Francia, paga, ma riceve molto e il terzo, la Germania, paga più di quanto non riceva ed è stanca di pagare. Dei tre Paesi due, la Francia e la Germania sono interessati a una buona Costituzione che eviti troppi problemi, mentre la Gran Bretagna è soprattutto interessata a evitare che sia

troppo buona. Dei tre Paesi la Gran Bretagna ritiene che il destino dell'Europa sia con l'America, mentre la Francia è convinta che essere indipendenti, per l'Europa, significa essere indipendenti dall'America. Quanto alla Germania, faccio fatica a comprendere la sua posizione.

Se l'obiettivo del direttorio fosse quello di costruire l'Europa, gli incontri tripartiti non avrebbero alcun senso. Hanno senso e diventano comprensibili, invece, se collocati nella prospettiva che io ritengo essere quella dei Paesi europei dopo l'allargamento a 25, vale a dire in una prospettiva strettamente nazionale. Se le cose sono destinate a restare così, allora è perfettamente comprensibile che tre Paesi come Francia, Germania e Gran Bretagna vogliano vedersi. Vogliono vedersi, perché possono evitare qualche complicazione, fare qualche *joint venture*, e soprattutto per sorvegliarsi a vicenda. Non s'incontrano per fare l'Europa, ma per guardarsi le spalle.

Naturalmente la colpa di tutto non è soltanto l'allargamento: sarebbe assurdo dare la colpa di quanto sta accadendo a questi poveri orfanelli dell'Est. Il problema è che con la seconda metà degli anni Novanta vi è stato in Europa un riflusso antieuropeo, una forma di euroscetticismo o di eurofobia, che si manifesta con il successo dei partiti localisti, nazionalisti, antimodernizzatori. L'Europa è percepita da una parte delle società nazionali europee come parte di una modernità prevaricatrice e inaccettabile. Stiamo attraversando un periodo di crescente mondializzazione dell'economia e di fortissime innovazioni tecnologiche. A mio avviso la dimensione europea è la sola risposta possibile a questa sfida. Ma per molti ceti sociali dei nostri Paesi questo è percepito come un rischio, come una minaccia. Molti si cullano nell'illusione che il problema possa risolversi meglio all'interno del proprio Paese o all'interno della propria regione o addirittura all'interno del proprio municipio, all'ombra del proprio campanile. La xenofobia e l'ostilità per gli immigrati sono la manifestazione più tangibile e più evidente di questo fenomeno. I governi ne hanno preso nota e si sono comportati di conseguenza, talora includendo nelle loro coalizioni i movimenti nazionalisti, xenofobi o localisti.

Credo che questa diffidenza dell'Europa sia un errore, ma è una realtà. La democrazia ha ancora una dimensione nazionale, non ancora europea. Chi risponde al proprio elettorato è l'uomo di governo nazionale. Ed è evidente che debba prestare ascolto ai propri elettori.

E adesso cosa succederà? Potrebbe esserci una stasi nel processo di costruzione europea come ci fu negli anni Settanta. Una lunga stasi. Non dimenticate che anche fra gli anni Sessanta e Settanta, quando la Francia era governata da De Gaulle e dopo l'ingresso della Gran Bretagna, il processo si rallentò fortemente. Però, attenzione, la stasi in questo caso si verifica in

condizioni esterne completamente diverse. In primo luogo, l'America diffida dell'Unione, non ama l'euro e quindi non starà ferma a guardare. Ci procurerà dei fastidi, se sarà in grado di procurarceli. In secondo luogo – e questo è un fattore piuttosto positivo – esiste una certa dinamica quotidiana della governabilità. In altre parole, ogni giorno, se un problema si pone, bisogna cercare di risolverlo in qualche modo. Quindi questa dinamica quotidiana della governabilità potrebbe tenerci in vita in attesa del prossimo soprassalto unitario. Nella speranza che non tardi troppo.

AXEL SCHÄFER

Es gibt in der europäischen Debatte immer zwei Grundverständnisse: Zum ersten irren sich diejenigen, die bei der europäischen Entwicklung skeptisch sind, fast immer. Zum zweiten sind diejenigen, die Europa auf föderaler Basis voranbringen wollen, mit dem erreichten Maße immer unzufrieden. Sie reden von einem halbleeren Glas, ich rede lieber von einem halbvollen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang gerne über Regierungen und Regieren in Europa sprechen.

Dazu mache ich eine Vorbemerkung, nämlich zum Thema **Regierung in Deutschland**.

Es gibt in Deutschland eine Staatsraison. Sie ist im Grundgesetz festgelegt. Die meisten haben sie nicht gelesen, auch die Bundestagsabgeordneten wahrscheinlich nicht. Darin heißt es, dass Deutschland gleichberechtigt in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen soll. Die Europa-Politik der aktuellen Bundesregierung, die ich stütze, vertrete und auch hier verteidige – und es ist gut, dass ich sie bei dieser Gelegenheit verteidige –, ist sowohl vom Außenminister als auch vom Bundeskanzler folgendermaßen definiert worden: "Das wichtigste nationale Interesse von Deutschland ist die europäische Einigung". Und deshalb können Begriffe wie „deutscher Sonderweg“, die eindeutig historisch belegt sind, ausdrücklich nicht verwandt werden.

Was die Frage des Verhältnisses zu Krieg und Frieden anbelangt, so ist zu sagen, daß gerade oder ausgerechnet diese rot-grüne Regierung in Deutschland so etwas wie einen Paradigmenwechsel geschaffen hat: Durch die während der Ratspräsidentschaft im März 1999 getroffene Entscheidung für eine Beteiligung an militärischen Einsätzen oder kriegerischen Maßnahmen im Kosovo. Diese Entscheidung war nur möglich, da die rot-grüne Politik das Land und seine Gesellschaft zusammenhielt und ein neuer, sehr breiter Konsens darüber

hergestellt wurde, daß man die Armee nicht nur zur Landesverteidigung einsetzt, sondern ebenso friedenssichernde und friedenserhaltende, vielleicht manchmal auch friedens erzwingende Maßnahmen braucht. Dies hatte zur Konsequenz, daß im letzten Jahr kein anderes europäisches Land weltweit so viele Truppen unter verschiedensten Kommandos stationiert hatte wie Deutschland. Deshalb ist „Nationalpazifismus“ in diesem Zusammenhang, vielleicht eine Sorge aus den 80er, 70er, 60er oder 50er Jahren, hat aber mit der Realität Ende des letzten Jahrhunderts und zu Beginn dieses Jahrtausends überhaupt nichts mehr zu tun. Dieser Pazifismus führte dazu, dass beim Irak-Krieg 1991 die damalige Bundesregierung sagte: „Wir können uns aufgrund unserer Tradition und unserer Rechtssituation nicht mit Militär beteiligen, sondern nur mit viel Geld“. Die jetzige Bundesregierung ist im neuen Irak-Krieg einen anderen Weg gegangen und hat gesagt: „Wir können nicht überall auf der Welt, wo unsere amerikanischen Freunde einen Krieg vom Zaun brechen wollen, mitmachen.“. Dies ist meiner Meinung nach auch völlig richtig und es ist ein gutes Zeichen, daß in Europa 60-80 Prozent der Bevölkerung aller Mitgliedstaaten diese Position teilen.

Was die **Regierungen in Europa** angeht: Ich bin – als Sozialdemokrat natürlich traurig über die vielen Regierungswechsel seit Beginn dieses Jahrhunderts bzw. Jahrtausends. Zugleich bin ich sehr froh darüber, daß sich der europäische Verfassungskonsens, der sich weit über die Parteien von Mitte-rechts bis Mitte-links spannt und somit auch über die Regierungen, als sehr tragfähig erwiesen hat. Dieser breite Konsens ermöglichte den Methodenwechsel von der Regierungskonferenz zum Konvent mit dem Ergebnis von Grundrechtecharta und eines Verfassungsentwurfes zu vollziehen. Und das in einer Zeit, in der fünf bemerkenswerte Regierungswechsel stattfanden, nämlich in Dänemark, Österreich, Italien, den Niederlanden und Portugal. Ich möchte daran erinnern, daß einige an diesen Regierungen beteiligte Politiker oder diese Regierungen stützende Vertreter, wie z.B. Frau Kjaesgaard, die Herren Haider und Bossi, oder früher Herr Fortuyn, Europa-skeptisch und manche sogar anti-europäisch eingestellt sind. Trotzdem haben die jeweiligen Regierungschefs, die, - meines Wissens nach - alle christdemokratisch-konservativ geprägt sind, in ihrer Europa-Politik ein außergewöhnlich hohes Maß an Kontinuität gewahrt. Gleichzeitig gehören diese Regierungschefs auch zu denen, die den Verfassungsentwurf – wie ich meine zu Recht - unterstützen. Auch das ist gut so, weil es zeigt, daß die seit 1951 real vollzogene europäische Integration fest im politischen Bewußtsein (fast) aller Akteure verwurzelt ist. Die Tiefe und Geschwindigkeit der europäischen Integration variiert natürlich je nach politischem Temperament, jedoch besteht eine tragfähige gemeinsame Basis.

Was die **Regierung in Europa**, also die Europäische Kommission anbelangt: Natürlich wurde die Rolle der Kommission, seit ihrer Gründung im Jahre 1952, als Hohe Behörde, unterschiedlich wahrgenommen, mal als Kommission, mal als Sekretariat des Rates, mal als Nukleus einer Regierung. Tatsächlich aber sind wir auf dem Weg zu einer europäischen Regierung, was wir auch sein müssen. Aber wir müssen auch über die Implikationen und – wie ich meine - natürlich auch über die Komplikationen, die sich dabei ergeben, sprechen. Warum? Wenn wir die Investitur der Kommission von 1994 und 1999 betrachten, so stellen wir fest, dass das gesamte System des Ernennungsverfahrens ein viel „demokratischeres“ ist als die Systeme vieler Mitgliedstaaten. Es ist gekennzeichnet durch die Wahl zum Europäischen Parlament, durch Regierungshandeln, durch die notwendige Bestätigung im Europäischen Parlament, nach Anhörung der Kommissare.

Jedoch müssen wir - im Lichte des Europawahlergebnisses - fragen, wie weit dieses System aufrecht erhalten werden kann, wenn der Kommissionspräsident in Zukunft vom Rat vorgeschlagen werden soll. Die politische Voraussetzung dafür ist, dass sich die Parteienfamilien positionieren und konkret sagen, welcher ihrer Spitzenmänner der Kandidat für das Amt des Regierungschefs, also für den Kommissionspräsidenten ist.

Was auf der anderen Seite die Zusammensetzung der Kommission anbelangt, deren Erfolg bisher ein Stück darin besteht, daß sie keine klassische Regierung mit parteipolitischen Polarisierungen war, ist Folgendes festzuhalten:

Wenn wir beiden Prinzipien europäischen Regierungshandelns gleichzeitig gerecht werden wollen, so muss man offen sagen, dass es in der jetzigen Situation dafür noch keine Lösung gibt. Zum einen gibt es den Grundsatz der Orientierung an der Wahlentscheidung, der besagt, dass der Kommissionspräsident der Repräsentant der stärksten Gruppe nach der Europawahl sein muss. Zum anderen den Grundsatz, dass die gesamte Bandbreite an Regierungen und großen Parteien der einzelnen Mitgliedstaaten auch in der Kommission vertreten sein soll. Ich persönlich bin sehr dafür, dass tatsächlich jedes Land einen Kommissar nach Brüssel schicken kann. (Wir Deutschen verstehen leider manchmal nicht, warum dem so ist.) – In der Wahrnehmung der meisten Mitgliedstaaten, insbesondere der sogenannten Kleinen, ist der Kommissar nicht nur der Angehörige eines bestimmten Mitgliedslandes in der Kommission, sondern die zweitwichtigste politische Figur nach dem Ministerpräsidenten. Deshalb benennen ja gerade die kleineren Beitrittsländer so viele ehemalige Ministerpräsidenten, Minister oder Präsidenten für die neue Kommission. Um die Frage um Kommissionsgröße und –zusammensetzung zu lösen zu können plädiere ich für institutionelle Kreativität. Unsere bayerischen Freunde haben ein analoges Problem wunderbar gelöst: Da die CSU die

Interessen sämtlicher Gruppen, so z.B. die der Franken, Schwaben, Altbayern, Oberbayern, Niederbayern und Evangelischen Christen in der Regierung bedienen muss, wurde in München eine besonders große Staatsregierung geschaffen, die sogar größer ist als die Bundesregierung. In Maximilianeum gibt es zehn stimmberechtigte Minister und sieben Staatssekretäre.

Ich denke, es wird auf europäischer Ebene möglich sein, das Problem der Portfolios bei insgesamt 25 stimmberechtigten Kommissaren zu lösen. Weiterhin hoffe ich, dass sich die Kommission hin zu der europäischen Regierung entwickelt, die wir brauchen.

Riassunto

L'intervento parte dalla constatazione che nel dibattito europeo tendono sempre a riemergere due frazioni fondamentali, quella più scettica e quella che più desidera un'Europa su base federale.

Rispondendo alle osservazioni dell'Ambasciatore Romano, il relatore richiama l'attenzione dei partecipanti su un articolo della Costituzione della Repubblica Federale di Germania, secondo il quale l'interesse della Repubblica risiede proprio nell'unificazione europea. Parlare quindi di un "Sonderweg" tedesco (approccio peculiare tedesco) su tale base non ha alcun fondamento. D'altronde proprio l'attuale governo tedesco ha introdotto significativi cambiamenti di paradigma nella politica estera e di difesa, così che – a partire dall'intervento in Kosovo nel '99 - la Germania risulta il Paese europeo che ha inviato più truppe all'estero sulla base di diversi mandati internazionali. Anche in questo caso non è giustificabile richiamarsi al nazionalpacifismo tedesco.

Per quanto riguarda l'Unione Europea è importante constatare che, nonostante i molteplici cambiamenti di governo e l'emergere di spinte localistiche in diversi Stati membri, non ci sono stati mutamenti sostanziali nel loro orientamento verso la politica europea, che quindi ha mostrato un suo radicamento e una sua continuità.

Per quanto riguarda il rapporto tra Commissione e Parlamento europeo, l'intervento ritiene che sarebbe essenziale giungere, a breve termine, alla scelta del Presidente della Commissione sulla base dei risultati delle elezioni europee.

I diversi partiti europei dovrebbero quindi prendere posizione e candidare un loro rappresentante alla carica di Presidente della Commissione che diverrebbe così un autentico responsabile del governo europeo.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA

Vorrei iniziare la mia breve riflessione richiamando l'attenzione sul dualismo tra interesse nazionale e interesse europeo. Questo punto meriterebbe un approfondimento, perché credo che in molti casi si possa dimostrare che il presunto dualismo non esiste: quando si adotta infatti un certo orientamento anti-europeo appellandosi all'interesse nazionale si dà di quest'ultimo una versione limitativa, che può essere validamente controbattuta. Quando invece si opera una scelta europea, molte volte questa scelta ha ripercussioni positive anche sull'interesse nazionale. Un esempio in proposito è rappresentato, a mio avviso, dalla guerra in Iraq: non è un caso che l'opinione pubblica europea fosse uniformemente orientata in una certa direzione e non si identificasse passivamente con il sostegno alla politica degli Stati Uniti. E non è giustificato identificare il comportamento dei governi di Italia e Spagna con i rispettivi interessi nazionali. Questo naturalmente non significa che non si debbano far valere, nelle trattative tra stati membri insede europea, le legittime ragioni di un equo criterio di ripartizione degli oneri e dei vantaggi. Equo, non aritmetico: il criterio del "giusto ritorno", introdotto dall'Inghilterra, è un criterio miope anche nell'ottica nazionale.

Tema diverso è quello dell'allargamento, sul quale vi sono stati interventi significativi nella discussione. Non lo considero come un momento di svolta o di ripiegamento del disegno unitario del nostro continente. Ritengo che non si doveva e non si poteva dire no all'allargamento, ma che semmai si è tardato troppo a realizzarlo. Sarebbe stato possibile accogliere subito, dopo il 1989, i Paesi dell'Europa centro orientale e poi, con una spinta propulsiva, operare dall'interno tutti i cambiamenti funzionali al periodo di transizione, che quanto meno per le questioni dell'economia era indispensabile. Da allora sono passati ben quindici anni. Forse un certo raffreddamento di entusiasmo verso l'Europa si spiega anche con questa anticamera troppo lunga. Il che non significa che non fosse necessaria una serie di adeguamenti, d'altronde tuttora in corso, ad esempio, per l'ingresso di questi paesi nella moneta unica.

Se c'è stata una causa di ripiegamento nella costruzione europea, essa in realtà risale alle conseguenze dell'ingresso della Gran Bretagna nella CEE. Perché la Gran Bretagna - bisogna riconoscerlo - non ha mai nascosto di voler respingere una struttura politica dell'Europa di segno federale, pur avendo premuto per entrare nella costruzione comunitaria quanto si è resa conto delle sue enormi potenzialità economiche. Tale ambiguità di fondo permane tuttora: l'Inghilterra continua a presentarsi come capofila della resistenza contro il cammino federale. E' senza dubbio il Paese politicamente più abile, anche perché ha alle spalle secoli di esperienza politica a livello mondiale: una lunga storia della quale un obiettivo fondamentale

è stato sempre di evitare l'unificazione politica del continente. Una linea, sia osservato di passaggio, che in più circostanze ha favorito le democrazie europee. Non credo invece che l'ingresso dei dieci sia un ostacolo tale da impensierire chi abbia di mira l'unificazione politica europea. Come abbiamo visto nel corso dei nei lavori della Convenzione, l'animus federalista, pur fra dubbi, reticenze e difficoltà, si è manifestato con chiarezza anche in molti rappresentanti dei paesi candidati. Non in tutti, non nella stessa misura, questa tendenza probabilmente può essere ulteriormente alimentata e rafforzata, se l'Europa procederà nel suo cammino.

Vorrei aggiungere qualcosa sulle istituzioni, pur molto sinteticamente, con riguardo al Progetto della Convenzione..

Per ciò che concerne il Parlamento Europeo, non sarei eccessivamente ottimista, non perché il progetto di costituzione non contenga importanti progressi, ma perché i poteri del Parlamento ivi previsti non sono sufficienti. Un Parlamento che non ha il potere di fissare le imposte - non solo e non tanto l'armonizzazione delle fiscalità nazionali, quanto invece un autonomo potere di codecisione per una tassazione a livello europeo e la fissazione del tetto delle risorse proprie dell'Unione - non è un vero parlamento. I parlamenti sono nati storicamente per controllare i governi sulla spesa pubblica e per esprimere la sovranità del popolo sulla spesa pubblica. Ciò non rientra fra le prerogative del Parlamento Europeo. Il che a mio avviso costituisce un gravissimo errore di "grammatica" della democrazia europea, che dovrà prima o poi venire sanato.

In secondo luogo, il Parlamento Europeo non ha alcuna voce in merito alle grandi scelte della difesa, della sicurezza e ciò costituisce un'altra anomalia: non perché le questioni di politica estera o di sicurezza debbano essere gestite dal Parlamento, ma perché un'autorità democraticamente legittimata al livello europeo non può non essere chiamata a pronunciarsi sulle scelte politiche e strategiche di fondo. E ad autorizzare le relative spese. Fare la guerra costa, fare la pace costa: chi può stabilire quanto e come? Solo il popolo, attraverso il Parlamento. Anche Bush ha dovuto ottenere via libera dal Congresso per intervenire in Irak.

C'è di più. E' innegabile che la crisi delle moderne democrazie costringa a una profonda riflessione sul ruolo dell'istituto stesso della rappresentanza politica. Ma fino a quando l'Unione Europea non avrà un meccanismo corretto, in cui la voce dei cittadini dell'Unione trovi la propria fonte di legittimazione democratica nel Parlamento Europeo, non potremo parlare di un'Europa democratica. Non vi sono scorciatoie. Il superamento della crisi delle democrazie rappresentative non comporta affatto, a mio avviso, l'abolizione del potere di

rappresentanza attraverso il voto a suffragio universale. E questo al livello europeo è ancora troppo lacunoso, purtroppo anche nel Progetto della Convenzione.

Infine, il Parlamento Europeo ha un ruolo insufficiente nelle procedure di revisione del futuro trattato costituzionale. Anche questa è un'anomalia. Il Parlamento europeo nel progetto ha un potere di iniziativa, ma a decidere è sempre e solo la Conferenza intergovernativa, che procede (ma soprattutto si ferma) attraverso il paralizzante meccanismo dell'unanimità. Inoltre è il caso di rammentare che nel diritto internazionale è normale la procedura di entrata in vigore di un nuovo trattato allorché si raggiunga una certa soglia di ratifiche. Il progetto di costituzione europea ha invece mantenuto - sia pure con una timida riserva - il criterio che esige la ratifica di tutti gli stati membri per ogni modifica futura della costituzione. Se questo criterio fosse stato presente nella costituzione americana, forse gli USA non sarebbero mai nati.

Per quanto riguarda il Consiglio Europeo, il criterio del consenso adottato dalla Convenzione esige anch'esso l'unanimità. La saggezza umana finora non ha trovato altro modo per decidere se non quello di contarsi. La Chiesa ha adottato questo criterio sin dal 1179, quando stabilì che con i voti dei due terzi dei cardinali si sarebbe scelto il Papa e attraverso i due terzi si sarebbe addirittura resa manifesta la volontà dello Spirito Santo. Mi chiedo se quello che basta per far manifestare lo Spirito Santo non sia sufficiente a prendere le decisioni relative alle ben più terrene, anche se importanti, questioni che riguardano le competenze dell'unione, dalla politica sociale alla fiscalità, dall'ambiente alla difesa e alla politica estera. Di Realpolitik si muore. Non c'è una ragione logica ma solo un'illogica resistenza, finora purtroppo insuperata, da parte di governi che sovrani di fatto già non sono più da tempo. Ma che fanno solo finta di esserlo.

Eppure là dove era indispensabile far funzionare il meccanismo delle decisioni, tale resistenza è stata superata. La Banca Centrale Europea, ad esempio, quando deve decidere se alzare o abbassare il tasso di sconto, vota a maggioranza e per di più per teste, senza voto ponderato: il voto del governatore della Banca centrale del Lussemburgo conta come quello della Bundesbank. Se si deve decidere, non esiste altra possibilità. Invece nella sola parte III del progetto di Costituzione ci sono ancora più di 40 materie nelle quali è mantenuto il criterio del veto, che blocca ogni decisione.

Riguardo alla Commissione, sono del parere che si opportuno che ogni Stato nomini un commissario. Le vie per evitare riunioni e procedure pletoriche sono molte, in larga parte già sperimentate nella secolare costruzione dei moderni stati. Quanto al Consiglio dei Ministri invece, a parte la già citata ipotesi delle decisioni a maggioranza, l'istituzione del Ministro

degli Esteri con il suo "doppio cappello" di vicepresidente della Commissione e di delegatario del Consiglio può risultare idonea. Meno felice, invece, la proposta circa la presidenza del Consiglio Europeo, anche perché si era detto che l'Europa avrebbe dovuto parlare con una voce sola. Nella musica da camera si può preferire il trio al solista, e in politica questo rimarrà un trio: il presidente della Commissione, il presidente del Consiglio Europeo e il Ministro degli Esteri. Forse non sarà facile farli parlare con una voce sola o quanto meno in armonia.

C'è una soluzione che nel progetto di trattato costituzionale appare tecnicamente possibile, cioè che alle funzioni di presidente del Consiglio Europeo sia nominato lo stesso presidente della Commissione. Il che paradossalmente rafforzerebbe il Consiglio Europeo anziché indebolirlo, perché il presidente della Commissione avrebbe una doppia legittimazione e un doppio costante ancoraggio: quello del Parlamento europeo e quello del Consiglio Europeo.

In conclusione, è probabile che la Convenzione avrebbe potuto produrre un vino migliore - chi ha seguito il dibattito nelle riunioni plenarie ne è certo - ma nella situazione attuale la bozza di Costituzione uscita dalla Convenzione deve imprescindibilmente venire approvata. E' l'unica proposta concreta in atto, che consentirà - specie con le importanti disposizioni sulla cooperazione rafforzata - di proseguire il cammino. Se il progetto fallisse o venisse accantonato, il sogno antico e recente di un'Europa politicamente unita - largamente condiviso dall'opinione pubblica di *tutti* i paesi dell'Unione - potrebbe svanire per sempre.

DARIO RIVOLTA

La ricca discussione finora svoltasi ha suscitato in me alcuni pensieri. In Italia, e fors'anche in Germania, qualunque uomo politico, che coltivi ambizioni di fare una proficua carriera, se potesse liberamente scegliere di essere candidato al Parlamento nazionale o al Parlamento Europeo, sceglierebbe senza dubbio il Parlamento nazionale. Non considererebbe, in alternativa, l'ipotesi di essere eletto al Parlamento Europeo. Le possibili motivazioni sono molteplici, ma in realtà, il motivo fondamentale può essere così esemplificato: nella scorsa legislatura gli esponenti politici, facenti capo a partiti dell'intero arco parlamentare, che hanno partecipato come rappresentanti del Parlamento Nazionale al Consiglio d'Europa sono stati ricandidati nella nuova legislatura nella misura del 20%. Possiamo arguire che, nonostante la diffusa convinzione che a medio e a lungo termine l'interesse nazionale coincida con l'interesse europeo, nei fatti la politica delle democrazie è obbligata a concentrarsi sul breve termine e a prendere quindi decisioni riconducibili a tali logiche. Occorrono personalità leader

eccezionalmente lungimiranti, coraggiose, carismatiche per poter prendere delle decisioni che vadano al di là del breve termine, perché in una democrazia normale gli uomini politici “normali” hanno paura del prezzo che pagheranno a breve per le scelte fatte sul lungo periodo.

Noi ci interroghiamo sulla *governance* dell'Europa e quale tipo di *governance* risulti la più idonea per l'Unione Europea.

Per approfondire questo tema, mi sembra necessario analizzare più compiutamente un singolare contrasto che presenta oggi la politica europea.

Tutti, o almeno la maggior parte dei politici, professano il desiderio di realizzare un'Europa sopranazionale, un'Europa che, almeno per certe competenze, fruisca di una devoluzione di poteri che ancora oggi rientrano nella sfera di competenza degli Stati. Non ricordo un solo rappresentante di governo a Bruxelles che dica: "Io non voglio l'Europa". Eppure, se andiamo a guardare atto per atto, comportamento per comportamento, gli Spagnoli e i Polacchi non diversamente dai Tedeschi, dai Francesi e dai britannici, fors'anche gli stessi mediatori italiani non desideravano quell'Europa, quel superamento di logiche squisitamente nazionali. Tutti sembrano volere un'Europa da cui poter prendere e pretendere qualcosa, ma alla quale dare un contributo fattivo solo nel caso in cui tale contributo si accordi perfettamente con le logiche nazionali.

La domanda da porci non è quindi quale tecnica seguire per realizzare un'unione di Stati e di popoli, ma quale percorso intraprendere, quali misure adottare per obbligare i governi a ricercare davvero l'Europa, dal momento che finora i governi nazionali sono democraticamente eletti, al contrario delle Istituzioni europee, eccezion fatta per il Parlamento, che pure è vincolato da vistosi limiti.

Inoltre l'attuale forma istituzionale dell'Europa è destinata a perdurare nel tempo e ciò renderà l'Europa, inevitabilmente, ancora meno popolare, dal momento che le scelte finora delegate a livello europeo potrebbero facilmente esser messe da parte in nome del principio di sussidiarietà. Tuttavia, i governi non abdicano di propria spontanea volontà, cedendo facilmente il proprio potere. Non è mai successo nella storia che un sovrano, se non obbligato dagli eventi, abbia abdicato di propria iniziativa, eccezion fatta per Carlo V, il quale però si pentì presto e cercando, invano, di riappropriarsi del potere volontariamente ceduto.

Quale governo veramente vuol decretare la propria morte come centro di potere? L'Europa come nuovo centro di potere è, oltretutto, in fase di allargamento, problema forse considerato troppo semplicisticamente. Dobbiamo purtroppo constatare che l'Europa a 15 è spesso paralizzata: come potrebbe quindi un'Europa a 25 esserlo di meno? I Paesi che costituiranno

l'Europa dei 25 entreranno presumibilmente nelle condizioni istituzionali dell'Europa a 15, cioè col diritto di veto. Come è possibile allora pensare che si supererà tale problema strutturale?

La strada delle conferenze intergovernative e delle decisioni dei governi ha fallito l'obiettivo di un'Europa politica, pur creando, attraverso una imponente operazione totalmente riuscita, una grande area di libero scambio. Non dimentichiamo che il Paese più convinto nel sostenere l'allargamento è sempre stata la Gran Bretagna, ovvero lo Stato non di rado considerato come il meno europeista. L'allargamento inteso dalla Gran Bretagna, e non solo da questa, si limita a vedere l'Europa, anche in prospettiva futura, esclusivamente nella sua veste di mercato unico. A ciò potrà forse aggiungersi il sentimento di vaga appartenenza, un incoraggiamento a quell'identità che, curiosamente, ci viene attribuita dall'esterno, diversamente da quella che ci costruiamo noi.

Veniamo così a trovarci di fronte al rischio che si attacchi un governo sulla politica europeistica da esso perseguita, solo perché di colore opposto, favorendo così gli oppositori alla concreta realizzazione dell'Europa. Tutti i governi hanno la loro parte di responsabilità e difficilmente potrebbero agire diversamente, perché altrimenti rischierebbero il suicidio politico di fronte ai propri elettori. Se questa è la situazione negli Stati europei, dobbiamo creare insieme le condizioni perché una forte corrente di opinione pubblica faccia pressione sui governi e sostenga che un'Europa così strutturata e organizzata non basta e nemmeno piace. Il desiderio di un'Europa *altra* si fa sempre più pressante.

Vorrei in conclusione richiamare l'attenzione su un punto: qualunque governo di qualsiasi orientamento strumentalizza l'Europa per far passare decisioni, che devono obbligatoriamente essere recepite e che sarebbe impopolare prendere autonomamente nel proprio Paese. Si superano cioè, attraverso il richiamo all'Europa, dei problemi che sarebbero difficilmente superabili all'interno dei singoli Stati.

A titolo esemplificativo, vorrei citare una questione poco nota e poco dibattuta. Siamo tutti orgogliosi del grado di democrazia liberale che abbiamo raggiunto nei nostri Paesi e riteniamo che il nostro stato di diritto tuteli il singolo cittadino da potenziali abusi perpetrati da parte delle istituzioni o da altre autorità locali o nazionali. In modo particolare, riteniamo, in misura diversa tra tutti i Paesi europei, di aver raggiunto un giusto equilibrio tra i doveri e i diritti d'azione della polizia e i diritti legati al rispetto del cittadino. Questo equilibrio rischia però, in alcuni casi, di venir meno a livello europeo. Attraverso Eurogol, pur perseguendo l'obiettivo unico di promuovere una maggiore efficienza dell'azione di polizia, si rischia infatti di mettere a repentaglio il rispetto dei diritti individuali. Questo potrebbe avvenire non in virtù

del trattato istitutivo dell'Europol o attraverso la sua effettiva creazione, che è unanimemente considerata necessaria, specie ai fini di una più efficace lotta contro il terrorismo internazionale. Ciò rischia di avvenire con l'introduzione di un protocollo aggiuntivo ("protocollo dei privilegi e delle immunità"), approvato in quasi tutti i Parlamenti nazionali quasi come un atto dovuto. Normalmente i privilegi e le immunità riguardano soltanto gli atti svolti nell'esercizio delle proprie funzioni. Nell'articolo 8 di tale protocollo aggiuntivo è tuttavia previsto che un funzionario di Eurogol, in caso ad esempio di incidente stradale, possa godere di immunità da ogni azione di carattere penale e rispondere solamente a livello civile, anche nel caso in cui l'incidente abbia provocato omicidio colposo. Questa disposizione è singolare, dato il vivacissimo dibattito a livello nazionale sul tema dell'immunità.

La suddetta digressione mirava a porre in evidenza come anche un'istituzione così positiva come l'Europol possa essere in qualche modo, anche involontariamente, strumentalizzata per ledere diritti che pensavamo ormai definitivamente acquisiti.

SERGIO ROMANO

Vorrei proporre alcune considerazioni, partendo dalla consapevolezza che, apparentemente, sussiste una contraddizione fra le posizioni assunte dalla Germania sulla guerra irachena e sulla questione dell'Afghanistan, caso quest'ultimo in cui la Repubblica Federale Tedesca ha volontariamente ritenuto di poter guidare la forza Nato. Ho sempre pensato che questo genere di eccezioni – il Kosovo come l'Afghanistan - fossero dovute alla componente nazionale di quello che io definisco nazional-pacifismo tedesco. In altre parole, ho pensato che la Germania del governo Schröder fosse molto interessata a eliminare alcuni dei vincoli, anche istituzionali, che erano diventati una servitù per la Germania nel corso degli anni della Guerra Fredda, dopo la sconfitta nel secondo conflitto mondiale; ho ritenuto insomma che Schröder avesse deliberatamente deciso di sgombrare il terreno da tutto ciò che, in passato, costituiva servitù per la Germania. In questa prospettiva egli ha sollecitato missioni militari, anche importanti, come quella dell'Afghanistan. A mio avviso questa è la componente nazionale di quella che ho definito ideologia nazional-pacifista, nella quale il pacifismo resta una componente importante.

Vorrei soffermarmi brevemente su altri temi della discussione. Sul numero dei commissari: avranno certamente ragione quelli che sostengono che ogni Paese debba essere rappresentato.

Hanno certamente argomenti forti. Del resto, Mario Monti e Romano Prodi la pensano esattamente nello stesso modo: ritengono sia giusto che ogni Paese abbia il suo commissario. Personalmente ho sempre pensato che i consigli di amministrazione funzionino solo quando ogni persona riesce a vedere la faccia degli altri; se non succede e si guarda semplicemente alla propria destra e alla propria sinistra, il Consiglio di Amministrazione non funziona più, perché cessano dialogo, dialettica, interlocuzione continua. Se tutto questo manca, non vi sono che singole dichiarazioni verbalizzate e messe agli atti.

A proposito della durata del mandato presidenziale: ero e resto favorevole al mandato lungo, anche se mi rendo perfettamente conto che creare un presidente per due anni - o due anni e mezzo - senza sapere esattamente che cosa farà può essere pericoloso. E' per questo – suppongo – che molti sostengono che sia preferibile che rimanga in carica solo per sei mesi e sia semplicemente un simbolo e una decorazione. Io ero favorevole al mandato lungo, perché pensavo che fosse un elemento di rottura. Buttare dentro la macchina un signore che vi rimane due anni e mezzo e vedere un po' che cosa succede: speravo davvero che sarebbe successo qualcosa, speravo che questo signore avrebbe potuto costruire il proprio potere, poiché ce n'era l'occasione.

Sui problemi inerenti ai governi collegiali non ho nulla da dire. Il prof. Padoa Schioppa ha perfettamente ragione, sono generalmente dei cattivi governi. E, attenzione, la Svizzera non è un'eccezione. La Svizzera è un governo cattivo, perché tutti dovrebbero litigare fra loro, ma è una consociazione permanente; il governo svizzero è assolutamente consociativo, temperato dal fatto che ciascuno dei membri deve stare molto attento alle posizioni che assume, perché il grado di democrazia diretta è tale da rendere molto più limitata la dialettica e il contenzioso con l'altro.

Per quanto concerne interesse nazionale e interesse europeo ritengo che il prof. Padoa Schioppa abbia ragione. Interesse nazionale è in genere l'interesse della corporazione più determinante all'interno della società nazionale in quel particolare momento. Il governo registra la volontà di quella corporazione, la fa propria, perché da quella dipende la propria sopravvivenza. Lo chiama con termine più nobile "interesse nazionale", ma è in realtà l'interesse corporativo, interesse di qualcuno. Non dimentichiamo poi che molto spesso questo interesse corporativo coincide con quello della corporazione che governa, vale a dire la nomenclatura, che ovviamente ha il fermo interesse a continuare ad esistere, altrimenti una volta perso il potere, rischia di rimanere disoccupata. Quindi la nomenclatura tende a voler mantenere le cose come stanno.

C'era un'osservazione interessante a proposito del Presidente della Commissione. Secondo una proposta dell'onorevole Schäfer, in una prospettiva a medio termine, il Presidente della Commissione dovrebbe essere il rappresentante della maggioranza del Parlamento di Strasburgo. In altre parole, a quel punto, il Presidente della Commissione diventerebbe l'espressione di una volontà politica parlamentare espressa da Strasburgo e avremmo così un uomo politicamente rappresentativo nella Commissione di Bruxelles. È una proposta molto interessante, ma dobbiamo solo rammaricarci che troppo spesso la politica tenda a lavorare solo nel breve termine.

CARLA COLLICELLI

Nel corso delle sessioni precedenti, abbiamo effettuato una “immersione intellettuale” nei campi del diritto costituzionale e della politica, con approfondimenti dei diversi punti di vista che risultano sempre molto utili. Non bisogna però perdere di vista il contesto generale, pena il rischio che nella discussione comune persistano e si consolidino lacune. Ritengo che almeno in parte lo scetticismo, pure condivisibile, emerso oggi potrebbe essere smussato, in considerazione di alcuni elementi che ritengo fondamentali e che sinora non sono stati citati, come ad esempio l'impatto dei Fondi strutturali sui Paesi europei negli ultimi decenni, quello del patto di stabilità e quello dell'introduzione dell'Euro.

Che cosa sono diventati la Grecia o l'Italia del Sud a seguito dell'intervento dei Fondi strutturali? Come è cambiata la Spagna in questi ultimi trent'anni? Questo non può essere dimenticato. Sono trasformazioni che lasciano il segno. La storia d'Italia degli ultimi 15 anni non potrebbe essere capita in alcun modo - a partire da Mani Pulite fino all'attuale impoverimento dei ceti medi - senza considerare cosa abbiano significato l'Europa e le politiche economiche europee di questi stessi anni.

Ancora: gli italiani si lamentano del loro tenore di vita in seguito all'introduzione dell'euro, e questo è il segno di una sofferenza che sta caratterizzando in maniera evidente la nostra convivenza e la nostra vita collettiva. Ma è indubbio che tutto ciò, nel bene e nel male, nella gioia e nel dolore, cambi la vita delle persone, cambi la società e finisca per cambiare anche la politica. Ed alla fine cambierà anche il diritto costituzionale, perché naturalmente queste conseguenze arrivano dopo.

Guardiamo dunque con attenzione ai cambiamenti della società, ma tali cambiamenti, o almeno parte di tali cambiamenti, nell'Europa dei nostri giorni sono determinati, nonostante di primo acchito possano apparire secondari, dai fattori che ho appena ricordato.

SILVIO FAGIOLO

Desidererei di nuovo tornare sul tema dell'allargamento che spesso mi sembra venga inteso come rinuncia a un certo tipo di Europa. Sergio Romano lo ha affermato con la pacatezza del diplomatico, l'on. Rivolta con la foga del politico e ciò gli fa onore, perché rivela una passione per l'Europa più che apprezzabile. A questo proposito, mi sento di fare tre brevi osservazioni. Innanzi tutto l'allargamento era già previsto nel patto iniziale, cioè non era evitabile e sarebbe stata una violazione del patto stesso non procedere all'allargamento: è sancito dai trattati che ogni Paese europeo ha diritto a far parte dell'Unione; quindi non era possibile opporvisi né sul piano politico né sul piano pratico, perché le pressioni favorevoli all'allargamento sono state tante. Non credo che l'appoggio della Germania a favore dell'ingresso della Polonia, ad esempio, sia stato più determinante della circostanza che a Roma ci fosse un Papa polacco: questo per dire che gli elementi che hanno inciso sull'allargamento, sulle scelte e sui tempi, sono stati molteplici. Ricordo dapprima il negoziato di Amsterdam, in cui si preconizzava un allargamento ampio, senza immaginare che sarebbe stato così cospicuo e tutto in una volta; del resto i padri fondatori, quando inserirono quella norma nei trattati, non potevano immaginare che la Guerra Fredda un giorno sarebbe terminata e che quindi l'Unione Europea avrebbe rischiato *di morire di successo*.

Non è neppur vero che allargamento significhi rinuncia al federalismo, perché il federalismo non è mai stato un progetto politico e perché in nessun trattato si afferma che l'Europa debba essere federale: si tentò di inserirlo nel trattato di Maastricht e, come ricorderete, fu John Major che costrinse a toglierlo. Quindi l'Europa si è sempre mossa con pragmatismo. Jacques Delors affermò: "L'Europa avanza col volto mascherato", proprio perché non indicare la meta serviva a raccogliere consensi tra visioni molto diverse, come quella della Gran Bretagna e di altri paesi. Ma ciò non significa che l'allargamento non sia stato valutato senza pensare a contromisure. Ne cito soltanto due: l'estensione del voto a maggioranza, anzi il fatto di rendere il voto a maggioranza come regola, nonostante esistano casi in cui questa strada non pare percorribile; l'altro elemento è quello delle cooperazioni rafforzate, cioè avanguardie quali Europa Potenza, Europa Spazio o ancora altre. Quello che importa però sottolineare è

che l'allargamento non comportava necessariamente una Europa diversa ma imponeva soltanto la consapevolezza di un percorso tale da rendere compatibili l'allargamento e insieme l'approfondimento dell'Unione.

Io credo che della Costituzione proprio questo sia importante, cioè che non soltanto fissi il livello di integrazione attuale, ma lasci aperti varchi sul futuro. A mio avviso, resta quindi fondamentale che sia approvata subito. Non condivido dunque questa fatalistica accettazione di un'Europa diversa, perché siamo in troppi: a mio avviso, è antistorica e forse anche in parte antipolitica.

Mi sia permesso un ultimo riferimento al recente incontro di Berlino tra Germania, Francia e Inghilterra. A mio avviso simili summit non giovano alla chiarezza, alla trasparenza e alla leggibilità. Al di là delle ragioni specifiche che possono averli causati, la mia impressione è che – e mi scuso per il tono drastico – vi siano state due solitudini che si sono incontrate: da una parte, la solitudine franco-tedesca di fronte a un'Europa così diversa che non sente più il peso di questo nucleo forte con la stessa intensità dell'Europa a 15, e dall'altra la solitudine britannica nel trovarsi di fronte agli Stati Uniti senza alle spalle l'Unione.

Dato che parliamo di *governance* europea, si corre il rischio che incontri di questo tipo possano favorire la creazione di minoranze di blocco o la ricerca con altre modalità di garanzie e unanimità a tutti i costi. Mi auguro quindi che si presti attenzione ai pericoli istituzionali insiti in questo genere di summit e che i processi decisionali mantengano invece il massimo di chiarezza e trasparenza.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Mi sembra che la discussione sia stata caratterizzata dall'emergere di due visioni forti: da un lato, la prospettiva di una repubblica europea, con tutto il suo insieme di regole costituzionali, legate a un costituzionalismo che è proprio della tradizione europea, con regole quindi - più o meno rigide - da scrivere insieme nei prossimi mesi; d'altro lato un'idea di *governance* fatta di reti, di luoghi, di momenti di incontro, con regole leggere e una pluralità di settori su cui operare. Sono due visioni che si sono delineate oggi in modo incisivo e che mi sembra contribuiscano a rilanciare il dibattito sulla politica europea in vista delle prossime elezioni di giugno. In ogni caso, sia che prevalga l'uno o l'altro modello, il ruolo del Parlamento europeo resta centrale. Esso infatti, come luogo di formazione di un'opinione pubblica europea attraverso il costituirsi di partiti politici europei, rappresenta indubbiamente un modello che si

concilia egualmente bene con entrambe gli approcci emersi, quello di una repubblica europea e quello di una *governance* più leggera.

Vedremo quindi nei prossimi mesi quale linea seguirà il Parlamento Europeo fra le due prospettate.

Governance in der Europäischen Union

Der Begriff „Governance“ ist ebenso wie seine deutsche Übersetzung „Regieren“ nicht eindeutig bestimmt. In einem engeren Sinn lässt sich darunter die Tätigkeit der Regierung im Unterschied zur Tätigkeit des Parlaments, der Verwaltung oder der Gerichte verstehen, in einem weiteren Sinn die Hauptfunktion in einem Gemeinwesen, nämlich die „Staatsleitung“ oder – wenn es sich, wie bei der Europäischen Union, nicht um einen Staat handelt – die Festlegung der wesentlichen politischen Ziele und Prioritäten sowie deren praktische Umsetzung. Ebenso schwierig wie die Bestimmung dessen, was Governance inhaltlich bedeutet, ist die Bestimmung der Voraussetzungen für ihre Wahrnehmung, insbesondere der dafür erforderlichen und geeigneten Organe und Verfahren.

Damit ist das Hauptproblem der Europäischen Union angesprochen, das sich auch im Europäischen Konvent mit aller Deutlichkeit gezeigt hat, nämlich die Frage nach der institutionellen Struktur für das europäische Regieren. Die Besonderheiten der europäischen Integration lassen es nicht zu, für die Lösung dieser Frage unmittelbar auf das staatliche Modell der Gewaltenteilung zurückzugreifen, das zudem für sich genommen äußerst unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Es ist deshalb verständlich, dass der Europäische Verfassungskonvent mit der Ausgestaltung der künftigen institutionellen Struktur der vor ihrer größten Erweiterung stehenden Union die wichtigste und zugleich schwierigste Phase seiner Beratungen zu bewältigen hatte. Der von ihm mühsam ausgehandelte Konsens reichte jedoch nicht aus, um auch die anschließende Regierungskonferenz zu überzeugen, die deshalb erfolglos abgebrochen werden musste.

Der Reformbedarf auf diesem Gebiet ist seit langem offenkundig und im Grunde eine Begleiterscheinung des Integrationsprozesses von Anfang an gewesen, da mit zunehmender Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaften und die Union auch deren Institutionen angepasst werden mussten. Dennoch befasste sich der Verfassungskonvent mit dem Thema der institutionellen Struktur der Union substantiell sehr spät und abweichend von seinem üblichen Verfahren, insbesondere ohne Vorbereitung durch eine Arbeitsgruppe oder einen Arbeitskreis.

* Univ.-Prof. Dr. Siegfried Magiera, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht/Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Eine eingehende Erörterung oder gar die Erarbeitung eines allgemein tragfähigen Gesamtkonzepts für die weitere Entwicklung der europäischen Integration und damit auch für die zukünftige institutionelle Struktur der Union ist im Verfassungskonvent jedoch nicht erfolgt. Die Einschätzung der Konventsergebnisse hängt deshalb von der Ausgestaltung der institutionellen Struktur ab, wie sie in den Einzelbestimmungen des Verfassungsentwurfs vor allem zu den politischen Hauptorganen – Parlament, Rat und Kommission – zum Ausdruck gekommen ist.

Europäisches Parlament

Allgemein lässt sich feststellen, dass der Verfassungsentwurf zu einer weiteren Stärkung des Parlaments und damit, wie es der Europäische Rat von Laeken gefordert hat, zu mehr Demokratie in der Union führt. Hervorzuheben ist die Verdeutlichung der Parlamentsaufgaben, die bisher keine allgemeine Umschreibung im Vertragswerk gefunden haben. Gemeinsam mit dem Rat übt das Parlament die Gesetzgebungs- und die Haushaltsbefugnisse aus; ferner erfüllt es Aufgaben der Beratung und der politischen Kontrolle; schließlich wählt es den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission. Damit verfügt es grundsätzlich über die wesentlichen Parlamentsfunktionen, die in einem demokratisch-rechtsstaatlichen Regierungssystem allgemein für erforderlich gehalten werden, insbesondere auf den Gebieten der Repräsentation, der Gesetzgebung, der Legitimationsvermittlung und der Kontrolle.

Bemerkenswert ist die Nichterwähnung einer Beteiligung an der Governance, die in den Bestimmungen über den Europäischen Rat zum Ausdruck kommt. Danach gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt er ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Auch wenn eine Beteiligung des Parlaments daran nicht ausdrücklich vorgesehen ist, so ist sie doch nicht ausgeschlossen. Sie wird dadurch ermöglicht, dass dem Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates von dessen Präsidenten Bericht zu erstatten ist. Sie erscheint darüber hinaus durch den Grundsatz der repräsentativen Demokratie geboten, auf dem die Arbeitsweise der Union beruht und der durch die Vertretung der Unionsbürger im Europäischen Parlament und zugleich durch die Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Ministerrat geprägt ist.

Die Stärkung des Europäischen Parlaments beruht vor allem auf einer Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, das zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestimmt wird und etwa doppelt so viele Regelungsbereiche wie bisher erfasst. Sie wird dadurch unterstützt,

dass sich das Parlament und der Rat als Gesetzgeber auf den Erlass der wesentlichen Vorschriften konzentrieren und den Erlass der übrigen Vorschriften auf die Kommission übertragen können. Fortschritte bei den Haushaltsbefugnissen ergeben sich aus dem Fortfall der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im jährlichen Haushaltsplan. Auch das geänderte Wahlverfahren für die Kommission und ihren Präsidenten bewirkt eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Zum einen hat die Benennung des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat nunmehr unter Berücksichtigung der Parlamentswahlen und nach entsprechenden Konsultationen des Parlaments zu erfolgen. Zum anderen muss jeder Mitgliedstaat für das ihm zustehende Amt eines Kommissionsmitglieds nicht mehr nur einen, sondern drei Kandidaten vorschlagen.

Keine entscheidenden Fortschritte hat der Europäische Konvent bei der Festlegung des Wahlverfahrens und der Wahlrechtsgrundsätze für das Europäische Parlament erzielt. Auch in Zukunft ist kein einheitliches Wahlverfahren in allen Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben. Zu den Wahlrechtsgrundsätzen gehören wie bisher die Gebote der allgemeinen und unmittelbaren sowie der freien und geheimen Wahl. Nicht ausdrücklich erwähnt ist weiterhin der Grundsatz der gleichen Wahl. Ausnahmen von dem allgemein anerkannten Gleichheitsprinzip „one person – one vote“ sind jedoch nur aus zwingenden Gründen und soweit erforderlich zulässig. Bedenken bestehen deshalb gegen die Aufteilung der Parlamentssitze nach dem Prinzip der sogenannten degressiven Proportionalität, soweit dies nicht erforderlich ist, um jedem Mitgliedstaat eine Mindestvertretung im Parlament zu gewährleisten.

Ministerrat

Der Ministerrat, der damit seine ursprüngliche Bezeichnung aus dem EGKS-Vertrag zurückerhält und seit längerem als besonders reformbedürftig gilt, erfährt durch den Verfassungsentwurf des Konvents ebenfalls Verbesserungen seiner Organisation und Verfahrensweise. Dies betrifft zumindest seine Hauptaufgaben, die verständlicher als bisher zusammengefasst sind und die Ausübung der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse gemeinsam mit dem Parlament sowie Aufgaben der Politikfestlegung und der Koordinierung umfassen.

Für die besonders umstrittene Bestimmung der qualifizierten Mehrheit sieht der Verfassungsentwurf gegenüber dem bisherigen Vertragsrecht eine vereinfachte Formel vor. Danach entspricht die qualifizierte Mehrheit in der Regel der Mehrheit der Mitgliedstaaten,

die drei Fünftel der Unionsbevölkerung repräsentieren. Die neue Formel aus einer Kombination von Staatengleichheit und striktem Bevölkerungsproporz hat den Vorteil der Klarheit und Berechenbarkeit. Demgegenüber stellt das bisherige Vertragsrecht zwar ebenfalls auf den Bevölkerungsanteil ab, jedoch nach einem degressiven, nicht näher bestimmten Verteilungsschlüssel, der allgemein einen größeren politischen Handlungsspielraum eröffnet und konkret die kleineren Mitgliedstaaten begünstigt.

Europäischer Rat und Außenminister

Eine Aufwertung und Stärkung durch den Verfassungsentwurf erfährt der Europäische Rat. Auch wenn er weiterhin nicht gesetzgeberisch tätig wird und allgemein auf politische Initiativ- und Steuerungsfunktionen beschränkt bleibt, erhält er darüber hinaus bedeutsame Entscheidungsbefugnisse, insbesondere im Rahmen der sogenannten passerelle. Diese gestattet eine vereinfachte Verfassungsänderung, indem der Europäische Rat beschließen kann, dass bestimmte Gesetze nicht mehr in einem besonderen, sondern im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, und dass der Ministerrat in bestimmten Bereichen nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

Die Zusammensetzung des Europäischen Rates ändert sich dadurch, dass zu den Staats- und Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten ein hauptamtlicher Präsident hinzukommt. Seine Aufgaben bestehen in der Organisation und der Leitung der Beratungen des Europäischen Rates sowie – unbeschadet der Zuständigkeit des neuen Außenministers – in der Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dennoch dürfte sich die Abgrenzung zum Amt des Außenministers schwierig gestalten. Dieser wird vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und bedarf zusätzlich der Bestätigung durch das Parlament. Er nimmt an den Beratungen des Europäischen Rates teil und leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; zugleich ist er als Vizepräsident der Kommission mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut.

Damit erweist sich das Amt des Außenministers als eine grundlegende Innovation der institutionellen Struktur der Union, indem es die auch weiterhin auf Rat und Kommission aufgeteilten Aspekte des auswärtigen Handelns der Union in der Person des Außenministers durch dessen Doppelfunktion überbrückt und zu einer besseren Koordinierung beiträgt. Eine entsprechende Möglichkeit eröffnet der Verfassungsentwurf für eine gemeinsame Wahrnehmung der Ämter des Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission,

indem er für den Präsidenten des Europäischen Rates lediglich die Innehabung eines einzelstaatlichen, nicht auch eines Unionsamtes ausschließt.

Europäische Kommission

Zu den schwierigsten Aufgaben des Europäischen Konvents gehörte die Anpassung der Europäischen Kommission als der originellsten Institution der Union an die künftige Verfassungsstruktur. Von wesentlicher Bedeutung für ihre Aufgabenwahrnehmung im allgemeinen europäischen Interesse bleibt auch künftig die Garantie ihrer völligen Unabhängigkeit. Zu deren Gewährleistung trägt bei, dass die Kommission weiterhin allein dem Parlament und nicht auch – wie im Konvent erwogen – dem Rat verantwortlich ist, und dass im Parlament zu ihrer Abberufung durch Misstrauensvotum weiterhin eine höhere Stimmenmehrheit erforderlich ist als zu ihrer Einsetzung.

Heftig umstritten war im Europäischen Konvent die zukünftige Größe der Kommission, insbesondere die Frage, ob jeder Mitgliedstaat weiterhin ein Mitglied in die Kommission entsendet, und, bejahendenfalls, ob alle Kommissionsmitglieder weiterhin gleichberechtigt im Kollegium mitwirken. Im Vertrag von Nizza ist vorgesehen, dass mit dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegt. Der Verfassungsentwurf bleibt demgegenüber dabei, dass jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied entsendet, unterscheidet jedoch zwischen Europäischen Kommissaren mit Stimmrecht und sonstigen Kommissaren ohne Stimmrecht, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden. Mit dieser Lösung, die durch die Berufung von Kommissionsmitgliedern aus allen Mitgliedstaaten zur Repräsentanz und durch die Begrenzung des Stimmrechts auf einen Teil der Kommissionsmitglieder zur Effizienz der Kommission beitragen soll, hat sich der Konvent auf eine mittlere Linie geeinigt. Dennoch ist sein Ergebnis umstritten, insbesondere wegen der als Zweiklassengesellschaft empfundenen Differenzierung zwischen den Kommissaren. Als Alternative befürwortet die Kommission statt einer Differenzierung nach dem Stimmrecht eine Dezentralisierung der Beschlussfassung innerhalb des Kollegiums.

Ergebnis und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Europäische Konvent die schwierige und seit längerem dringlicher gewordene Neuordnung der institutionellen Struktur der Union erst spät und abweichend von seiner allgemeinen Verfahrensweise behandelt hat. Seine diesbezüglichen Vorschläge gehören zu den umstrittensten im Verfassungsentwurf, wie auch

die Beratungen der anschließenden Regierungskonferenz gezeigt haben. Ein auf Dauer tragfähiges Gesamtkonzept für die künftige institutionelle Struktur der Union hat der Europäische Konvent nicht entwickelt.

Insgesamt hat er die institutionelle Struktur der Union durch seinen Verfassungsentwurf jedoch vorangebracht, wenn auch – wie im Integrationsprozess bei realistischer Sicht nicht anders zu erwarten – nur eine weitere Stufe und noch nicht die endgültige Plattform erreicht wurde. Die neue Formel in der Präambel des Verfassungsentwurfs, die nicht mehr von einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker spricht, ist deshalb weiterhin als Zielbestimmung zu verstehen, wenn sie feststellt, dass die Völker Europas immer enger – und damit noch nicht ausreichend – vereint ihr Schicksal gemeinsam gestalten.

Riassunto

La relazione parte dalla constatazione della difficoltà di dare una precisa determinazione contenutistica di ciò che significhi governance. Nel caso dell'Unione Europea ciò riconduce al problema centrale della struttura istituzionale del governo europeo.

Tale problema non ha trovato una soluzione soddisfacente nei risultati della Convenzione.

Per quanto riguarda il Parlamento, indubbiamente il progetto di Trattato Costituzionale ha comportato un rafforzamento e un chiarimento dei compiti del Parlamento. Tale rafforzamento si basa però in gran parte solo su una procedura di codecisione, accanto al Consiglio Europeo. Purtroppo non è stato definito alcun criterio unitario nelle procedure di elezione del Parlamento Europeo nei diversi Stati membri.

Anche il Consiglio dei Ministri dell'Unione ha migliorato nel Trattato la sua organizzazione e le sue procedure. Resta aperta la momento la questione decisiva del voto a maggioranza qualificata.

Innovazione importanti nel Consiglio europeo sono l'introduzione della nuova figura stabile del Presidente con compiti di organizzazione e coordinamento delle sedute del Consiglio, e del Ministro degli Esteri, la cui figura introduce una novità sostanziale e una forte possibilità di coordinamento.

Resta invece aperto il problema della Commissione Europea, delle sue dimensioni future e delle sue procedure di deliberazione.

Certamente quindi il progetto di Trattato Costituzionale ha introdotto delle novità importanti, ma è ancora lontano dall'aver definito un'efficace concezione della futura struttura istituzionale dell'Unione Europea.
