

# Riforma della struttura giuridica e istituzionale dell'Unione Europea

(prima edizione, 16 novembre 1994)

Cos'è un'Istituzione se non il frutto appunto dell'istituire?

E qual altro è l'elemento fondamentale dell'istituire se non un'idonea volontà?

Una volontà che, per essere idonea, dovrà configurarsi come insieme di condizioni atte a poter volere, o altrimenti costituirà una velleità.

Lo Stato, visto da questa angolazione, è dunque la massima delle Istituzioni.

Le Istituzioni europee sono state originate da accordi internazionali tra Stati.

Una volontà questa che astrattamente - sia pure all'interno di concezioni superate - avrebbe anche potuto essere istitutiva di uno Stato unitario, ove gli Stati membri avessero avuto in tal senso una piena e chiara delega delle Nazioni.

Senonché, tale è stata, ed è, la forza dell'esigenza di pervenire a unità, che, man mano, prima ancora si pervenisse ad un'esplicitazione della volontà unificatoria, si sono perfezionati tutti gli strumenti necessari per l'unificazione e, attraverso l'esercizio pluriennale di questi strumenti, essa è avvenuta nei fatti.

Lo strumento fondamentale dell'unificazione nonché la prova infallibile che è avvenuta è l'ordinamento giuridico dell'Unione.

La formazione negli anni di un così ampio, capillare,

efficace e vissuto corpo normativo implica l'inevitabilità della delega unificatoria da parte di ciò che potremmo per molti versi ormai definire la Nazione europea, e dell'accettazione della sua attuazione nel momento in cui si è manifestata attraverso le norme.

Neanche l'ordinamento però può essere considerato, di per sé, come un segnale sufficiente, specie fino a quando non sia giunto ad un livello adeguato di maturazione, poiché un certo numero di Stati potrebbero, in ipotesi, decidere di dover condividere un limitato ordinamento, che investa solo alcuni aspetti della loro vita, senza che ciò implichi la volontà di confluire in un'autentica statualità.

La volontà istitutiva attuale cioè, così come la generica contrattualità, può essere funzionale al perseguimento di ogni tipologia di obiettivi, e dunque libera di svolgersi in qualunque maniera le Nazioni vogliano.

L'ordinamento europeo, in particolare, ha raggiunto da anni un livello di maturazione tale da aver superato ampiamente l'ambito in cui sarebbe ancora possibile dubitare della volontà di confluire in un unico Stato, le cui connotazioni sostanziali sono ampiamente desumibili dal vissuto politico dei trascorsi decenni.

Naturalmente non tutti i problemi sono stati già ri-

solti, ma questo è vero anche nell'ambito degli Stati membri, e tipico comunque di ogni cosa che esista.

In Italia, ad esempio - cito la situazione italiana solo perché mi è più nota, ma è accaduta la stessa cosa in tutti i paesi dell'Unione, sia pure in maniere diverse - si è verificato che, pur di poter convergere verso un'unica statualità, è stata addirittura spezzata la struttura giuridica originaria.

L'ordinamento italiano era infatti fondato su di una vera e propria sacralità della Corte e della Carta Costituzionale.

Tale principio è stato superato: la Corte Costituzionale non ha potere di verifica della conformità delle norme europee alla Costituzione, ed il giudice di merito è tenuto alla loro applicazione anche in caso di contrasto con norme nazionali.

A questo punto, in presenza di una normativa europea che si estende ormai fin nei dettagli ad ogni ramo del diritto, e quindi della vita sociale, non è più legittimo negare l'esistenza di uno Stato europeo, e poco importa (importa molto, ma non ai nostri fini) che si tratti di una federazione, di un'associazione, o di altra tipologia di aggregazione di Stati.

L'attenuazione della statualità europea potrebbe da taluno essere intravista nel principio della sussidiarietà,

ma si tratterebbe di un errore.

Il principio della sussidiarietà non si configura come ostativo dell'unità, ma come strumentale alla sua migliore attuazione.

Quale mai concezione moderna potrebbe infatti indurre a ritenere che ciò che può essere meglio risolto in una sede specifica e nel rispetto delle autonomie debba essere risolto autoritativamente a un livello più elevato?

Si tratta in sostanza di un principio che, a partire dall'intervento nella vita degli individui, che va limitato a tutto ciò che occorre loro in funzione dell'attuazione del superiore interesse della collettività, tende ad essere sempre più vigente anche nell'ambito degli Stati membri.

Esso infatti, in armoniosa sintesi con il principio della statualità, mira a dirimere e ricondurre a ricchezza sociale il conflitto eterno fra l'esigenza di sottostare a regole generali, imprescindibile per la collettività, e quella di essere autonomi per tutto quanto è possibile, irrinunciabile per gli individui.

Tant'è che lo Stato ideale - la più bella delle speranze - sarebbe quello in cui l'obbligatorietà dei principi generali trovasse attuazione attraverso la massima espressione della libertà dei singoli, portando dunque,

attraverso la sussidiarietà, alla massima esaltazione della statualità.

D'altra parte, a rendere innegabile che l'Unione, figlia del diritto internazionale, è cresciuta fino a divenire Stato, è sopravvenuta l'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento, con la quale l'originaria 'velleità' è divenuta matura volontà.

Una matura volontà esercitata per un così lungo tempo che differire più oltre la formalizzazione dello Stato europeo significherebbe condannarsi ad assistere fatalmente a quel processo di degenerazione che segue ogni non raccolta maturazione.

Una degenerazione che non potrebbe che consistere nella tendenza a utilizzare il legislatore europeo per dar luogo - sotto la pressione delle banche, che notoriamente dominano l'UE - a norme realizzare le quali sarebbe più difficile attraverso gli ordinamenti dei singoli paesi.

Con il risultato di trasformare così definitivamente l'UE, da strumento di crescita della democrazia, in strumento di subdola oppressione.

Una degenerazione, peraltro, i cui segnali emergono quotidiani da un dibattito parlamentare nel quale il tema del contrasto verso il legislatore non eletto a suffragio universale, ovvero la Commissione e il Consiglio, prevale quasi sulla disamina del merito delle decisioni da adottare.

L'attività normativa della Commissione e del Consiglio può infatti essere considerata emergenziale per quanto fin qui prodotto nel campo del diritto internazionale, destinato a creare obblighi e diritti reciproci fra Stati, e per quanto atiene al diritto interno, de-

stinato a garantire l'attività interna e il funzionamento delle Istituzioni stesse, ma è da ora definitivamente illegittima in relazione alle norme comunitarie, destinate a disciplinare la vita dei cittadini d'Europa.

La Commissione, il Consiglio e le altre Istituzioni europee, proprio attraverso il loro lavoro propulsivo, la difesa dell'identità europea, lo sforzo per arricchire questa identità di nuovi contenuti, hanno esse stesse creato a suo tempo gli strumenti che rendono oggi possibile il loro superamento.

Ora però il predominio delle lobby bancarie, della BCE, sta travolgendo ogni residua democraticità, e si sta appalesando in maniera inequivocabile che il potere legislativo deve essere sottratto alla Commissione e al Consiglio e, non restituito, perché non l'ha mai avuto, ma dato, al Parlamento, ovvero a un'Istituzione eletta a suffragio universale: condizione indispensabile a questo livello di vastità del corpus giuridico comunitario.

Perché - incredibilmente - il Parlamento non ha il potere di promulgare le leggi che vota, che è della Commissione e del Consiglio.

Nel superamento di questo insanabile problema giuridico consiste il modo per raggiungere una vera unità, poiché non vi sono margini per mettere in discussione che possano legiferare solo gli organi eletti a suffragio universale, così come non ve ne sono per dubitare che la violazione di tali fondamentali principi sia ciò che genera i principali problemi europei, visto che nessuna violazione di principi giuridici fondamentali ha mai arrecato duraturi vantaggi a nessuno.

Si è giunti infatti ad una contrapposizione frontale fra l'Europa delle genti, rap-

presentata dal Parlamento, e l'Europa dei governi (delle banche), rappresentata dalla Commissione e dal Consiglio: una contrapposizione che ha finanche trovato una sua schematizzazione terminologica nell'espressione «deficit democratico»: un'atroce eufemismo che sottintende un'ormai inconcepibile violazione a carico di mezzo miliardo di europei.

Si assiste così allo spettacolo di Istituzioni governative legislative (una contraddizione in termini) ciascuna crocifissa alle sue esigenze irrinunciabili fin quando a dovervi rinunciare saranno i rappresentanti dei governi: uomini e donne che, incatenati al tondo di una tale arena, si protendono inutilmente verso il bene comune di una per loro irraggiungibile centralità:.. un'impostazione che sta causando la defunzionalizzazione dell'Unione e che, in quanto parlamentari, ci disonorebbe se l'accettassimo.

Tanto meno è ammissibile il ricorso a principi di gradualità rivolti a salvaguardare per troppo tempo gli equilibri interni dei singoli paesi.

Anche i problemi infatti hanno una loro generalmente crescente velocità di involuzione, sicché risolverli oltre i tempi tecnici implicherebbe a priori una volontà di farsi da essi rovinare.

Unico rimedio non può che essere una legiferazione ad opera del solo Parlamento che, per sua natura e struttura, sarebbe il luogo della soluzione dei problemi da un punto di vista unitario nel quale siano contemperate le esigenze dei singoli Paesi, e non del differimento fin quando anche l'ultimo dei Paesi non abbia superato l'ultima delle obiezioni: una logica che, per salvaguardare gli interessi di ciascuno, sta pregiudicando quelli di tutti.

Nell'ambito di questo processo, inoltre, deve assolutamente e immediatamente essere riconosciuto a ogni parlamentare il potere di iniziativa legislativa: un argomento nella cui spiegazione non sarebbe possibile addentrarsi senza offendere l'intelligenza di qualunque interlocutore, tanto è ovvio; perché un parlamentare senza potere di iniziativa legislativa equivale ad un guerriero sì, ma morto.

E si osservi che - dal punto di vista della teoria - i parlamentari europei, in quanto eletti a suffragio universale, non avrebbero bisogno del consenso e del supporto di nessuno né per porre in essere questi principi né per dichiarare l'illegittimità di quelli superati, poiché la loro dichiarazione di volontà è fonte del diritto dell'Unione, per cui sarebbe sufficiente che una maggioranza adeguata preventivamente concordata dai parlamentari stessi decidesse che questa è la sua volontà, e la riforma sarebbe già in essere.

La Commissione, il Consiglio, i governi e quant'altri, non potrebbero, in presenza di un tale evento, che prendere atto della volontà del Parlamento sovrano e porsi anch'essi all'opera per attuare la riforma nei tempi minimi e nei modi migliori.

Se la volontà istitutiva è sufficiente a dar luogo allo Stato, è logico infatti che nessuno possa frapporre ostacoli ai parlamentari eletti sul come organizzarlo.

*Alfonso Luigi Marra*



Anche allora, quando, nel novembre del 1994, da parlamentare europeo e coordinatore nella Commissione Istituzionale, proposi questa riforma, nessuno volle ascoltarmi. Sono costernato di dover dire che fu purtroppo un gravissimo errore. ALM