

8 LUGLIO 2015

“Parlamentarizzare” la crisi greca

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



“Parlamentarizzare” la crisi greca

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

È oggi in ballo la questione drammatica della permanenza o dell'uscita della Grecia dall'Eurozona e dall'unione Europa. Si tratta di una questione che incide su tre livelli di interessi tra loro differenziati, malamente gestiti in modo assai confuso.

Un primo interesse è quello economico-finanziario: importante, significativo, ma in realtà non decisivo, giacché le cifre in ballo sono tali da poter comunque essere "politicamente" controllate. La gestione ne è stata affidata a due istituzioni, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Centrale Europea, che hanno sovrapposto i profili di interesse, operando il Fondo nell'interesse di tutti i paesi che ad esso contribuiscono, l'altra nell'interesse dei Paesi europei e, in particolare, dell'Eurozona. Certo, l'interesse all'equilibrio finanziario mondiale è comune, ma i ruoli sono diversi e il loro coinvolgimento poteva essere diversamente graduato.

Un secondo interesse è quello dei singoli Stati membri dell'Unione, interessati da un lato alla restituzione delle somme - grandi o piccole - "prestate" alla Grecia, giacché tutti i paesi dell'Eurozona hanno contribuito; dall'altro a tenere sotto controllo le conseguenze politiche interne della crisi greca, giacché tutti i governi devono fare i conti con movimenti nazionali antieuropei in questo momento molto forti, in grado di ottenere il gradimento di percentuali importanti degli elettori. Questi interessi - confliggenti sotto il profilo degli obiettivi politici e del coinvolgimento finanziario - hanno trovato plastica rappresentazione nelle frenetiche riunioni, formali e informali, del Consiglio Europeo, nelle riunioni dei Ministri delle Finanze, nei rapporti bi- o multilaterali intercorsi, prima, durante e dopo il referendum, nonché nella indizione, nella gestione del referendum greco e nelle reazioni cui il referendum ha dato luogo, coagulando - non solo in Italia - estremismi di destra e di sinistra, populismi e nazionalismi di ogni sorta.

Un terzo livello di interesse è quello eurounitario, che si è rivelato drammaticamente assente. E infatti non è stato rappresentato dalla Commissione, che ha sì fatto parte delle istituzioni chiamate a dialogare con la Grecia, ma senza mai articolare una posizione effettivamente



espressiva degli interessi eurounitari; non il Consiglio, che nella sua funzione di "Consiglio dei Stati", cioè di assemblea rappresentativa degli Stati membri – in cui si decide con procedure e regole precise – è stato totalmente surclassato, aggirato, emarginato dal Consiglio europeo; non il Parlamento europeo, grande assente di tutta la vicenda, muto, silenzioso, subordinato, da un lato, ai Governi, dall'altro ai Parlamenti nazionali. Paradossalmente, la spinta ad una unità di intenti europea è venuta più dal mondo extraeuropeo, preoccupato della rottura di equilibri mondiali, di cui l'Europa fa parte, che dall'Europa stessa.

Al di là delle questioni di merito – che coinvolgono scelte fondamentali di politica economica e monetaria – dalla crisi in cui l'Europa sta precipitando se ne esce solo con una scelta di riassetto costituzionale e, in particolare, con una efficace e robusta parlamentarizzazione della sua gestione. Ma non - come ambigualmente ritiene il Tribunale Costituzionale Tedesco o qualche filone di riflessione costituzionalistica italiana e europea - attraverso una valorizzazione dei Parlamenti nazionali, bensì attraverso una forte e definitiva assunzione di ruolo da parte del Parlamento europeo, che costituisce – in assenza di meccanismi di elezione diretta di un vertice politico europeo unitario – il luogo della rappresentanza politica eurounitaria.

Occorre dunque trovare non solo una risposta contenutistica, ma anche e soprattutto una risposta procedurale, e quindi democratica secondo gli insegnamenti kelseniani, senza nascondersi dietro la trita argomentazione del deficit democratico ovvero della necessità della modifica dei Trattati o ancora della opportunità di elezione diretta di un Presidente dell'Europa, prospettiva che appare lontana e forse indesiderabile, giacché in questa situazione condurrebbe a candidature di eccessivo scontro ovvero a candidature di eccessivo compromesso.

Il Trattato di Lisbona disegna, ancorché in maniera non chiara, un sistema istituzionale di tipo federale. Sono presenti, infatti, un "motore politico", il Consiglio europeo, un "motore organizzativo", la Commissione, due istituzioni rappresentative, una del popolo europeo, il Parlamento, l'altra degli Stati membri, il Consiglio, che ben può essere considerato un "Consiglio dei Stati". Affianco ad essi, due supreme istituzioni di garanzia, l'una giudiziaria, la Corte di Giustizia, l'altra finanziaria, la Banca Centrale Europea. Occorre che tali istituzioni operino in maniera ordinata e coordinata: e ciò non è successo.

Il Consiglio Europeo, infatti, ai sensi dell'art. 15 TUE, "dà all'unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali", ma "non esercita funzioni legislative", opera appunto come "motore politico", non come decisore finale. Si riunisce due volte a semestre, ovvero in seduta straordinaria, su convocazione del Presidente. Durante la crisi greca, si è riunito numerose volte, sostanzialmente su convocazione di alcuni Capi di Stato o di



governo, andando ben al di là degli "impulsi", degli "orientamenti", della individuazione delle "priorità politiche generali". Di fronte alla "prevaricazione" continua compiuta dal Consiglio europeo - tale oggettivamente, al di là del giudizio sui singoli attori della crisi - Commissione, Parlamento europeo, Consiglio sono stati completamente inerti: e mentre per il Consiglio ciò si può spiegare, in ragione della ambiguità dei ruoli disegnata nei Trattati, tale inerzia è totalmente ingiustificata per la Commissione e per il Parlamento europeo, che sono venuti meno ai compiti loro affidati dai Trattati di rappresentanza dell'interesse dell'Unione e di rappresentanza dell'interesse del popolo europeo.

E, allora, il modo di uscire dalla crisi deve fare i conti con la necessità di riordinare i rapporti istituzionali. Il Consiglio europeo deve tornare al suo ruolo di motore politico, dando indicazioni circa i due punti fondamentali, vale a dire se è interesse unitario aiutare la Grecia ad uscire dalla crisi economico-finanziaria e se la trattativa dell'Unione debba essere condotta insieme a quella del Fondo, ovvero se non sia preferibile recuperare una più sana distinzione tra i due soggetti. Ciò potrebbe in realtà anche avvenire sulla base di una delibera di indirizzo del Parlamento europeo, che potrebbe e dovrebbe essere convocato avendo questo punto all'ordine del giorno. Sarebbe l'unico modo per recuperare il ruolo perso in questi mesi. E ci si potrebbe anche chiedere se il fallimento della trattativa con la Grecia non sia un buon motivo per sfiduciare la Commissione oggi in carica, che non può non portare la responsabilità politica di un risultato drasticamente negativo per gli interessi eurounitari.

La Commissione, quella vecchia o quella nuova, sulla base di questo mandato, dovrebbe trattare direttamente con la Grecia, avvertendola che l'accordo dovrà essere approvato dalle due istituzioni rappresentative europee, secondo le regole di votazione previste dai Trattati. Solo all'esito della approvazione europea, i singoli Stati membri dovrebbero procedere - se necessario, secondo le rispettive regole costituzionali - all'approvazione nazionale.

In questo contesto, la Banca europea dovrebbe tornare a fornire liquidità al sistema bancario greco per il tempo strettamente necessario alla chiusura dell'accordo; occorrerebbe separare la trattativa europea da quella del Fondo monetario; e, per fare in modo che la grave forzatura - di diritto europeo, prima ancora che di diritto costituzionale nazionale - commessa dalla Grecia con una repentina indizione del referendum. non si ripeta più, occorrerebbe dettare regole comuni per la sottoposizione a referendum nazionali di questioni che riguardano i comuni interessi europei.

Ce la si può ancora fare. Ma solo se prevalgono lucidità, coraggio e superamento degli egoismi nazionali. Altrimenti sarà la frammentazione e il caos, tipica conseguenza, da duemila anni a



questa parte, delle crisi europee. Con l'aggravante – per la prima volta – che gli equilibri mondiali ben possono fare a meno questa volta dell'Europa, facendone semmai zona di conquista, anche se noi europei irresponsabilmente non ce ne rendiamo conto, nonostante le avvisaglie di ogni tipo che il mondo ci invia.