

***UNA GOVERNANCE EUROPEA
PER UNA GOVERNANCE MONDIALE***

di Giuseppe Romeo

- 1. Premessa**
 - 2. Verso una *governance* mondiale.**
 - 3. L'azione internazionale.**
 - 4. Conclusioni**
-

1. Premessa

L'evoluzione del processo di integrazione progressiva dell'Unione Europea sino al raggiungimento di una Carta Costituzionale si è alternato fra un diritto originario, il diritto comunitario, e quello internazionale. La Comunità Europea di ieri, in effetti, ha tratto la sua legittimazione dall'efficacia del diritto internazionale rappresentata dalla norma generale formulata nel principio *pacta sunt servanda* nel momento in cui la nuova aggregazione economica, prima ma sempre più politica in prospettiva dell'Unione Europea, ha affermato la sua originarietà nell'ambito di più dichiarazioni di volontà rese giuridicamente efficaci ed effettive dalle previsioni dei Trattati Istitutivi e dalle loro continue rimodulazioni. Tuttavia, nonostante l'ordine generale al cui interno prende vita e viene riconosciuta una nuova identità politica e giuridica nello stesso tempo, la previsione pattizia ha dato vita ad un nuovo ordine giuridico distinto sia dal diritto internazionale sia dai diritti dei singoli Stati membri. Un ordinamento dotato di efficacia diretta per quanto concerne il conferimento di diritti e l'imposizione di obblighi anche ai cittadini degli Stati membri e non solo sugli Stati e sulle loro istituzioni.

La novità rilevante, quindi, del processo di integrazione comunitaria è che l'ordinamento giuridico così sotteso rappresenta un sistema a sé stante che si interfaccia con gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri e che, per alcuni aspetti, si impone su di essi.

Ma di fronte ad una simile percezione di un'identità originale ed originaria formulata nelle vicende politiche ed economiche di un'aggregazione continentale l'ordine comunitario non è l'unico ad operare entro il suo spazio giuridico perché all'interno non operano e, pertanto non ne sono gli unici destinatari, soltanto gli Stati membri. Con tali premesse e guardando ad un diritto derivato che si rinviene oggi nella costituzionalizzazione dell'aggregazione diventa possibile definire l'Unione Europea come un'istituzione politica "*post-sovrana*" utilizzando una forzatura per meglio indicare quanto, e come, l'obiettivo di una razionalizzazione

dei trattati - riconducendoli all'interno di una Costituzione- risponda ad una necessità di dare unicità ad un quadro di *governance* di fatto complesso per l'eterogeneità dei destinatari: Stati, Istituzioni e cittadini. D'altra parte, per comprendere gli assetti futuri di un nuovo organismo politico la qualificazione giuridica della personalità attribuita all'Unione (art. I-7 Cost.UE) interviene come elemento centrale nell'esprimere un significato non solo esterno, verso la comunità internazionale ma con effetti interni nel momento in cui con ciò si vuole indicare che la nuova Europa è formata da Stati non più assolutamente sovrani ma che interagiscono fra di essi attraverso istituzioni comuni, nell'ambito di un quadro giuridico indipendente, originale ed originario che vive nell'ordinamento internazionale.

Ad oggi, nonostante il processo di costituzionalizzazione sia ancora in corso, l'Unione Europea è un'unione sovranazionale dal carattere unico nella quale viene dato riconoscimento ad una sovranità ripartita e divisa anziché alla sua concentrazione, e che si organizza in quattro livelli di governo: il livello dell'Unione, quello dello Stato membro, il livello territoriale interno e il livello delle autorità locali. L'adozione di una Carta Costituzionale, si è posta, quindi, come un appuntamento non rinviabile non solo per attribuire dignità politica e giuridica ad una volontà di cooperazione espressasi attraverso il progetto europeistico, quanto di disporre, conseguentemente, di una forma di costituzione che si adattasse al carattere speciale dell'Unione in modo da conferire ad ogni livello di governo il potere di partecipare e di rappresentare le volontà proprie di ogni partner coerentemente con l'interesse prevalente dell'Unione, sia in campo economico che politico e sociale. Tuttavia, prima della stesura definitiva del progetto di Costituzione, nel *Libro Bianco* della Commissione Europea, veniva indicato come necessario che i poteri dell'Unione fossero enunciati esplicitamente e che i poteri degli Stati membri, e delle entità territoriali, coprissero quanto non espressamente trasferito alle istituzioni europee almeno sino al modello ereditato da Amsterdam in poi. E ciò sembrava in linea non solo con le aspettative di un'identità politica dotata di una sua Carta Costituzionale ma con la necessità

di disporre di formule di governo, ai vari livelli, capaci di interagire, integrarsi all'interno quanto di rappresentarsi all'esterno nell'unica volontà esprimibile: quella dell'Unione Europea appunto.

2. Verso una *governance* mondiale.

Ora, seppur di fronte agli innumerevoli passi avanti effettuati dall'Unione Europea negli ultimi anni, se si guarda all'interno del Libro Bianco sulla *governance* si comprende quanto l'armonizzazione delle funzioni di governo in senso lato sia estremamente importante per dare unicità all'azione politica dell'Unione medesima. A tal proposito, soltanto l'istituzione più rappresentativa dell'interesse comunitario poteva essere chiamata a definirne le modalità: la Commissione. Proprio in quest'ottica, la Commissione, nel redigere il Libro Bianco, ha voluto, in tempi precostituenti, contribuire al dibattito sulla *governance* mondiale, cercando, in questo modo, di migliorare la rappresentazione dell'Unione sulla scena internazionale.

L'Unione Europea, infatti, secondo la Commissione, deve cercare di applicare i principi della buona *governance* anche alle sue responsabilità mondiali, rafforzando l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali. Nel Libro Bianco, infatti, si sottolineava del come “ *l'Unione deve attuare con successo la riforma della governance a casa propria, per essere credibile e poter così sollecitare cambiamenti a livello internazionale; cambiamenti che deve promuovere con lo stesso impegno*”.

Certamente non si trattava, e non si tratta, di un compito facile. *Governance* mondiale e *governance* europea non utilizzano le stesse tecniche pur fondandosi sugli stessi principi. L'Unione Europea, però, seppur strutturata come assemblea di Stati, rappresenta un modello per tutta la comunità internazionale di rete regionale all'interno della quale il cittadino diventa destinatario di diritti, obblighi e garanzie in modo completamente diverso rispetto alle dinamiche

giuridiche della comunità internazionale nella quale gli si riconosce un *locus standi* soltanto attraverso l'interfaccia dello Stato di appartenenza.

Il concetto di *governance*, d'altra parte, rappresenta qualcosa di più delle politiche nazionali e internazionali, nel momento in cui essa coinvolge attivamente la società civile e promuove la capacità di organizzazione, di interconnessione e di dialogo tra le varie parti. Tuttavia, ancora, se ci si ricolloca all'interno dell'esperienza comunitaria, è possibile individuare alcune caratteristiche tipiche di una *governance* europea nel momento in cui essa consente la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica non solo nazionale ma comunitaria, garantisce la condivisione di fondamenti etici comuni, espressi oggi giuridicamente nella Parte II della Costituzione che ne ha assorbito la Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione varata a Nizza, promuove un'organizzazione mondiale non frammentata, si attribuisce anche il ruolo di regia, non solo di decisione, del livello politico-istituzionale. Un modello che tenta di favorire la realizzazione di quel sentimento d'identità che sta alla base dell'uguaglianza dei diritti previsti e garantiti dai trattati istitutivi di un'organizzazione internazionale in genere e dalla Costituzione dell'Unione Europea come aspetto particolarissimo di nuovo soggetto giuridico regionale.

3. L'azione internazionale.

Coerentemente con le osservazioni precedenti, l'azione della Commissione in ambito internazionale si è ispirata dal rispetto dei diritti e dei principi contenuti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. La Carta, infatti, ha inteso sensibilizzare maggiormente i cittadini dell'Unione Europea sull'importanza primaria dei diritti fondamentali, incoraggiando la coerenza tra gli approcci interni ed esterni dell'Unione a premessa di qualunque efficace e buona azione di *governance* al punto tale di fare dell'aspetto solidaristico e cooperativo

un motivo di integrazione interna oltre che una necessità politica di agire nell'ambito della comunità internazionale.

Così fra le varie occasioni di interazione internazionale dell'Unione, questa ha contribuito a promuovere un'agenda sulla globalizzazione più solidale, impegnandosi affinché la liberalizzazione dei mercati fosse realizzata in un quadro regolamentare più ampio come al vertice WTO di Doha nel novembre del 2001. Oppure nella partecipazione alla conferenza mondiale contro il razzismo di Durban nell'agosto-settembre 2001, allorquando si cercò di dare un reale contributo per accrescere l'assistenza pubblica allo sviluppo, insistendo sulla necessità di allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo e dei paesi con un'economia in transizione, nelle varie sedi di dialogo e di discussione.

Tuttavia, lo sforzo di realizzare un modello di *governance* eurosostenibile deve tendere a migliorare il processo decisionale rendendolo capace di agire nell'individuazione di norme economiche internazionali coerentemente con il fatto che, di fronte ad uno sviluppo poco sostenibile, le opportunità di mercato e di crescita si riducono progressivamente con ritmi geometrici di indisponibilità di risorse e di potere di acquisto, cosa particolarmente critica per le aspettative di crescita e di consolidamento dell'euro come moneta guida sui mercati mondiali. Ciononostante, nel riaffermare il suo impegno circa la possibilità di favorire un accesso allo sviluppo sostenibile con azioni internazionali l'Unione Europea ha inteso adottare un approccio pluridimensionale. Così, in questo ambito, sono stati considerati obiettivi prioritari per l'Unione lo sradicamento della povertà e il cambiamento dei modelli di produzione e di consumo non sostenibili come accaduto al vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, nell'agosto-settembre 2002. Inoltre, in un quadro di *governance* diffusa e di partecipazione alla *governance* internazionale, l'Unione Europea si è fatta garante perché nessun genocidio, crimine di guerra o altro crimine contro l'umanità possa restare impunito, approvando l'entrata in vigore -nel luglio 2002- dello statuto della Corte Penale Internazionale. Un atteggiamento che ha indotto

l'U.E. a proporre l'instaurazione di un dialogo più ampio con gli Stati Uniti su questo tema spingendosi, l'Unione, a prevedere, tenuto conto della necessità e della portata di possibili accordi con gli Stati Uniti, l'opportunità di un nuovo coinvolgimento degli Stati Uniti nel processo di istituzione della C.P.I.

Ma in un clima di integrazione progressiva fra livelli diversi di sovranità e di governo, la Commissione ha tentato di intensificare anche il dialogo con gli esponenti governativi e non governativi dei paesi terzi, sul ricorso a livello mondiale a nuovi strumenti, che vengano a complemento delle disposizioni vincolanti del diritto internazionale e sulla promozione di un dibattito su come l'Unione possa contribuire ad una riforma radicale delle istituzioni multilaterali cercando di favorire lo sviluppo di meccanismi di cooperazione in materia di *governance* mondiale.

Così, in un clima di trasparenza fra chi decide e chi è destinatario delle decisioni, cittadini e Stati dell'Unione ma anche stati terzi soprattutto in materia commerciale, l'argomento fondamentale a favore di una presa in considerazione delle opinioni degli esponenti dei paesi terzi all'interno del processo di deliberazione dell'U.E. è che ne risulterebbe avvantaggiata la qualità delle decisioni adottate e la forza e credibilità dell'azione dell'U.E soprattutto verso la comunità internazionale

In linea con una simile considerazione, attraverso un esame più ampio, circa le alternative in campo normativo in seno al processo decisionale dell'Unione Europea., la Commissione ha preso in esame anche, il campo di applicazione di approcci per una legislazione non vincolante a livello internazionale.

I primi risultati hanno portato la Commissione a ritenere, in termini generali, lo spazio e la politica mondiale meno sicuri e meno trasparenti dello spazio comunitario e bisognosi, quindi, di leggi vincolanti che garantiscano la necessaria sicurezza e trasparenza. Tuttavia, la Commissione non ha trascurato gli strumenti legislativi non vincolanti in quanto complementi innovatori - non sostitutivi - della legislazione vincolante. Ma su come l'Unione possa contribuire

ad una riforma globale delle istituzioni multilaterali e migliorare la cooperazione, la Commissione è stata costretta ad elaborare un approccio più generale e più strategico, sia per se stessa che per l'Unione, nelle loro relazioni con il sistema delle Nazioni Unite e le istituzioni economiche internazionali. Si comprende quanto l'obiettivo della Commissione fosse quello di consolidare e rafforzare il coordinamento sistematico dell'Unione in seno al sistema delle Nazioni Unite. E, per questo, proponeva, inoltre, di consolidare progressivamente la rappresentanza dell'UE nelle istituzioni monetarie internazionali, come il FMI, di sostenere la coerenza politica tra le Nazioni Unite, WTO e lo stesso FMI.

In quest'ottica, l'Unione Europea può assumere un ruolo decisivo nella promozione della cooperazione tra le istituzioni internazionali sulla base di nuovi modelli concepiti per far fronte ad un mondo in rapida evoluzione e sempre meno distante.

Un ruolo, tuttavia, che non dovrà limitarsi alla messa in atto solo di un processo di coinvolgimento globale dei soggetti terzi nel processo decisionale tipicamente eurounionistico ma che dovrà sforzarsi anche di rimediare ad una partecipazione ancora oggi minima dei paesi in via di sviluppo. Una partecipazione così ridotta che solleva spesso molti interrogativi riguardanti la legittimità delle organizzazioni internazionali, e l'efficacia stessa delle norme di diritto internazionale generale, soprattutto in materia di accesso e di disponibilità delle risorse e di partecipazione allo sviluppo economico mondiale da parte dei paesi strutturalmente più deboli ad affrontare le sfide di una competitività socialmente poco vantaggiosa. Per fare questo, per incoraggiare un più libero scambio di pareri, che esuli dallo schema formale di negoziazione e per esercitare le responsabilità di una potenza mondiale e contribuire così alla *governance* mondiale, l'Unione Europea dovrà parlare più spesso con un'unica voce e ciò è già formalizzato nell'art. della Costituzione Europea che prevede la figura del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione (art. I-28 Cost. Ue). Una figura necessaria che attribuisce soprattutto un rafforzamento del ruolo politico delle

delegazioni esterne dell'Unione Europea nonché una partecipazione congiunta a determinati lavori della Commissione e del Consiglio.

Coinvolgendo le istituzioni nelle varie forme previste dai trattati di ieri e dalla Costituzione di oggi l'Unione Europea dimostra di voler promuovere anche a livello internazionale i principi della *governance* ai quali è fedele in casa propria. Ovvero un modello di *governance* che illustri in realtà il potenziale e la flessibilità del metodo comunitario di integrazione giuridica e politica oltre che economica fra Stati.

4. Conclusioni

Se il termine *governance* tenta di definire l'arte o la maniera di governare, nella prassi dell'Unione questo si caratterizza per essere completato da due elementi importanti: il primo nell'affermare la distinzione dal governo vero e proprio di tutte le attività di gestione politica e sociale affidata alle singole istituzioni comunitarie e non; il secondo nel promuovere un nuovo modo di gestione degli affari pubblici fondato sulla partecipazione della società civile a tutti i livelli, nazionale, ma anche locale, regionale ed internazionale.

Hanno scritto in proposito J.N. Rosenau e E.-O. Czempiel, che hanno coniato la formula "governance without government": "*Governance non è sinonimo di governo. Governance, in altre parole, è un fenomeno più comprensivo di governo. Abbraccia istituzioni di governo, ma include anche meccanismi informali, non governativi*". Nasce, da questa osservazione la nozione di *global governance*, che definisce "*un minimo di norme necessarie ad assicurare l'ordine mondiale senza il sostegno di un governo organizzato*".

Tuttavia, guardando all'Unione Europea, questo disegno, però, è destinato a prevalere soltanto se la prima porterà a compimento la sua unificazione federale, inclusa l'unificazione della politica estera, di sicurezza e di difesa. Solo in questo modo essa dimostrerà che è possibile fare vivere un'unione di Stati al di là delle

nazioni e, in particolare, di nazioni divise da conflitti secolari superando ogni minima contraddizione storica e culturale che sopravvive ancora oggi all'interno delle cancellerie dei singoli stati membri. Solo in questo modo l'Unione riuscirà, in effetti, ad acquistare il potere necessario per contribuire a modificare profondamente le tendenze della politica mondiale e a dimostrarsi attrice credibile ed indispensabile nel dialogo con le altre realtà regionali. Un'unificazione federale dell'Europa potrà contribuire inoltre ad accelerare i processi di integrazione che sono in corso, con diversi gradi di sviluppo, nelle altre regioni del mondo e quindi, favorire l'evoluzione di un vero ordine mondiale in senso multipolare superando ogni tentazione unilaterale che si affaccia periodicamente sia in Occidente che nell'Oriente più estremo.

Un ordine multipolare, infatti, a differenza di un sistema unilaterale rappresenta l'unica garanzia per aprire la via all'intervento mediatore di altri Stati e, quindi, scoraggiare il ricorso alla forza e promuovere la cooperazione internazionale, intesa, quest'ultima, come valore aggiunto per realizzare un ordine mondiale fondato sul diritto e rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite.

Oggi, infatti, è sempre più impensabile trattare i grandi temi solo a livello locale, nazionale o europeo che sia. Si rende necessario organizzare un'interdipendenza mondiale con metodi democratici, devono modificarsi le relazioni tra istituzioni, legando la ricerca di un nuovo assetto multipolare a meccanismi di partecipazione e decisione politica definiti globalmente. Tutto ciò sarà il risultato di un necessario dibattito planetario che confronterà le differenti condizioni di partecipazione tra gli Stati, le comunità e le organizzazioni internazionali, intrecciando il bisogno di pace e stabilità, con la lotta alla povertà e allo sfruttamento ambientale. Una riflessione che deve far discutere i parlamenti, le società e i movimenti politici globali attraverso una rivisitazione del ruolo che i movimenti transnazionali possono assumere nell'ambito di un diritto ancora definito dall'azione produttiva degli Stati quali attori esclusivi delle relazioni internazionali.

Una *governance* internazionale attraverso progetti concreti di *governance* regionali a monte può rappresentare la risposta sostenibile dei governi alla globalizzazione perseguendo la cooperazione internazionale.

La formula della *global governance* è l'unica che possa consentire l'esame di problemi che non possono avere soluzione sul piano nazionale senza mettere in discussione la sovranità degli Stati e la gerarchia mondiale del potere, che assegna oggi ai soli Stati Uniti il ruolo di potenza dominante. Per questo la sfida per una *governance* europea è una sfida aperta verso una credibile *governance* mondiale affinché l'equilibrio politico possa realizzarsi nella condivisione di un ordinamento giuridico internazionale. Un ordinamento legittimato, a monte, da impegno globale condiviso fra i diversi attori in uno spazio di pari dignità per un ordine internazionale paritario e partecipativo in ragione dell'omogeneità della rappresentatività delle comunità nel rispetto delle singole diversità.

g.romeo@eurostudionline.org