

I

UNA COSTITUZIONE O UN TRATTATO?

La nuova Europa alla ricerca di un baricentro politico

di Cristiano Zagari

L'Europa di domani sarà una confederazione di Stati in cui il peso dei singoli membri resterà preminente rispetto a quello delle istituzioni centrali, o, viceversa, riuscirà a trasformarsi in un grande sistema politico, definendo un nuovo rapporto tra governo e governati e riuscendo ad andare oltre un mero ruolo di stabilizzazione dell'area continentale? La risposta potrebbe essere nel cammino iniziato in questi mesi.

Con il crollo del Muro di Berlino l'Europa torna a essere, dopo mezzo secolo, un *unicum* geografico dall'Atlantico agli Urali, ma al tempo stesso torna a interrogarsi – anche se in un contesto completamente diverso – su come garantire al proprio interno e all'esterno un equilibrio di pace e di stabilità.

Una volta venuta meno la tutela americano-sovietica, il processo d'integrazione europea a carattere strettamente economico, continua a porsi come aspetto necessario per la *governance* del continente, ma sicuramente – da solo – non sufficiente¹.

¹ È il caso di ricordare quanto affermato dal Vicepresidente della Convenzione, Giuliano Amato: "Abbiamo una comunità che si è già allargata e che ha generato fior di utopie, ma che ora sta morendo di intergovernatività. Intergovernativismo, che era in condizioni di partorire esso stesso soluzioni comuni e comunitarie, quando eravamo sei o nove, che nel contesto odierno di comunità allargata ha enormi difficoltà a produrre e che è quindi diventato la fonte insopportabile di discrasie tra prodigalità nelle promesse e avarizia nei risultati; ci si trova nei Consigli europei, che si fanno manifesti che se uno li legge cambia il mondo e poi si prova ad attuarli e lì ciascuno ha le sue ragioni per restarsene a casa. È uno degli indici più evidenti di inflazione del potere: quando aumentano il numero delle parole con le quali si fanno promesse sempre più grandi, diminuiscono i risultati prefissi; questo aliena, ed è ovvio che

L'Europa post-'89 si trova obbligata dall'urgenza storica a evolvere in un qualcosa che assomigli sempre di più ad un unico grande sistema politico, caratterizzato – parafrasando Valéry Giscard d'Estaing – da un'architettura di dimensione continentale, e al tempo stesso, da una visione inedita dei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Come subito dimostrato dalle vicende riguardanti la riunificazione tedesca, infatti, il raggiungimento dell'unicità geografica continentale porta inevitabilmente a una conseguente unicità di destino di cui ampliamento e approfondimento costituiscono, appunto, gli sbocchi naturali.

L'integrazione immediata e inevitabile di sedici milioni di tedeschi orientali da parte dei Dodici e i suoi effetti di breve periodo sulla natura del processo d'integrazione europea, non sono stati altro che il prologo di una tendenza politica irreversibile che porta a una nuova Europa più vasta e più popolata, ma, al tempo stesso, più aleatoria a livello di tenuta. L'annessione dei cinque *länder* orientali da parte del *partner* più forte dell'Unione, la Germania – oltre a comportare accorgimenti politici e sociali, ben maggiori rispetto ai precedenti allargamenti all'Europa mediterranea – ha proiettato Bruxelles, a livello di perimetro esterno, in una dimensione completamente nuova in cui l'originaria natura a matrice economico-commerciale, si trova a convivere con matrici di natura sociale, di ordine pubblico interno o di ordine militare.

In altre parole, quanto accaduto a Berlino nel 1989 sembra invitare l'Europa a “rincorrere la Storia” e a costituirsi in quello che oggi si definisce un protagonista della scena mondiale, un *global player*.

accada. Oggi la democrazia è spaventosamente difficile perché è molto più esigente di quanto fosse una volta: tutti vogliono partecipare quando qualcosa li tocca, e qui c'è un altro confine delicato, com'è delicato il confine tra localismo e localismo – parte di un sistema democratico articolato – è delicatissimo e sottile il confine tra il cittadino esigente e il cittadino che diventa un ribelle populista, basta un nulla nell'inadeguatezza del sistema democratico, per trasformare il cittadino democratico esigente in un populista ribelle” (dal discorso pronunciato al convegno *Dall'euro alla Costituzione europea*, Roma 21 febbraio 2002).

Di fatto, però, sino ad oggi, il grado di reattività delle cancellerie europee all'urgente istanza storica non può che definirsi insufficiente.

Lo scambio politico *moneta unica versus riunificazione tedesca* progettato a Maastricht, dimostra sicuramente attenzione nei confronti del mutare storico, ma non certo convinzione circa il fatto che l'unione debba oramai recitare un ruolo politico ben maggiore rispetto al passato. L'idea che il completamento del mercato unico e il dotarsi di una moneta unica potessero da soli rispondere alle nuove istanze geopolitiche provenienti dall'Europa orientale, denuncia indubbiamente una certa miopia politica degli allora governi nazionali, troppo intenti a dare peso alle rivendicazioni delle loro burocrazie, notoriamente impermeabili ai cambiamenti storici.

Allo stesso modo, la scelta compiuta al Vertice Europeo di Hannover del giugno 1998 – nel privilegiare il modello di Europa a tempio greco rispetto al modello ad albero – dimostra chiaramente come, privilegiando il sistema dei pilastri, non si volesse un'Europa con propria personalità giuridica e perciò *global player*.

Invece, oggi più che mai, come auspicato peraltro sempre da Valéry Giscard d'Estaing, l'Europa dovrà essere un sistema di personalità giuridica comune unica con le conseguenze che ne derivano sia sul piano interno, sia sul piano esterno. Sarà un sistema che dovrà avere una doppia legittimità democratica, da un lato quella storica e identitaria, dall'altro una legittimità continentale e che passa necessariamente dalle istituzioni europee.

Accade, infatti, che dopo dieci anni di esitazioni politiche – suggellate da un metodo delle Conferenze Intergovernative sempre meno efficace, se adottato da solo – si è deciso di convocare un'assemblea *ad hoc*, che assista costruttivamente e democraticamente i governi.

La Convenzione sull'avvenire dell'Unione convocata dal Consiglio di Laeken del dicembre 2001 sarà, appunto, la “sponda in più” attraverso la quale l'Europa deciderà di rispondere alla sfida della doppia legittimità democratica.

Tuttavia, mentre sembra abbastanza pacifico dai lavori di avvio di questa Assemblea (ma anche dai dati dell'Eurobaro-

metro), che le istituzioni europee abbiano raggiunto *de facto* nei temi della sicurezza interna ed esterna del continente il riconoscimento di una propria legittimità di necessità; purtroppo – alla luce dei vari populismi europei e delle cruenti vicende balcaniche – non è altrettanto scontato che il rapporto tra Europa e legittimità storica e identitaria assuma nel breve periodo connotazioni virtuose.

Non è infatti un mistero che l'approccio alla questione dell'identità, denunci già da parte delle cancellerie di dieci anni fa una visione lacunosa del problema, visione al tempo stesso riduttiva nei confronti delle istituzioni europee, viste ancora nella loro accezione meramente economicistica – tipica del periodo della Guerra Fredda – e al tempo stesso ottimisticamente esagerata nei confronti del cittadino europeo, visto come inevitabilmente destinato in tempi brevi a essere parte di un *demos* europeo che in realtà ancora oggi, almeno in senso assoluto, non esiste.

È probabilmente in questo doppio errore di prospettiva che va ricercata la transizione decennale tra un'Europa statica e rinchiusa in se stessa e, al contrario, una che sia *global player*. Tuttavia, tutte le fasi di passaggio tendono a terminare con una nuova coscienza di se stessi; a tal proposito, non è un caso che, in corrispondenza del conflitto kossovoro, il Consiglio di Colonia del giugno 1999 – preso atto dell'impossibilità di costruire un'Europa politica di sponda a un *demos* europeo già esistente – diede mandato di scrivere una Carta dei Diritti dell'Unione Europea a una convenzione composta da membri di: parlamenti nazionali ed europeo, governi e Commissione. In sostanza si decise di partire da più lontano, andando a ricercare quei principi costituzionali comuni ai diversi popoli europei e da loro, ricavare il “comun denominatore europeo”.

A tal proposito scrive Biagio de Giovanni: “L'importanza della Carta sta nel fatto che essa parla di elementi indisponibili, giacenti nelle costituzioni nazionali e nella coscienza pubblica europea, evidentemente sottratti a dimensione pattizia. In questo senso, l'approvazione della Carta rappresenta un elemento essenziale per dare più legittimità alla costruzione europea e ricostruire legami perduti o indeboliti fra opinione pubblica e istituzioni. Intanto, si tratterà di portare la Carta dentro i trattati

contribuendo a elevarne la qualità costituzionale e a ridurre, come si diceva, la dimensione pattizia. La Carta lascia individuare un vero e proprio modello di società, contribuisce a costruire la forma e i principi di uno spazio pubblico europeo in grado di dare sostanza alla cittadinanza, di ampliare le famiglie dei diritti tutelati, far comprendere che il modello europeo ha una sua seria specificità che sarà anche decisiva per il suo ruolo globale, per battere l'anomia immanente nel mondo globale².

In altre parole, si tratta di “dirozzare” il tanto citato modello sociale europeo al fine di usarlo per saldare il rapporto tra opinione pubblica e istituzioni comunitarie. Rapporto, in questi ultimi anni, di difficile gestione: infatti, a livello di cittadino europeo – malgrado le integrazioni sulla cittadinanza, che si sono avute dal Trattato di Amsterdam in poi – si è avvertita l'assenza di quella mediazione tipica delle istituzioni parlamentari e della politica.

Assenza di mediazione che ha impedito all'Europa di coniugare a dovere le due facce della globalizzazione: il locale col globale, facendo percepire entrambe ai propri cittadini come due insiemi distinti – e perciò antagonisti – e producendo così fenomeni centrifughi. Come ben descritto da Bruno Luverà³: “la nuova destra populista interpreta la globalizzazione come una porta girevole: da tenere chiusa, quando sono in discussione i diritti di cittadinanza degli immigrati e la tutela dell'identità culturale; da aprire, quando sono in gioco gli affari, l'economia”.

Tuttavia, la mancanza di legittimazione dell'Unione Europea non dipende soltanto dalla distanza del cittadino dal potere, bensì anche dal vuoto d'identificazione e di responsabilità che non fa capire al cittadino se un compito è dei governi nazionali, della Commissione, del Parlamento o piuttosto dei poteri locali.

Come ribadito dal Giscard d'Estaing, non si può pretendere di far governare un insieme – che avrà 500 milioni di abitanti – da istituzioni centralizzate con legittimazione democratica debole. Anche se fosse efficace, non sarebbe facile individuare il

² B. De Giovanni, *Mezzogiorno d'Europa*, Anno III, n. 2, marzo/aprile, p. 14.

³ B. Luverà, *Il Dottor H*, Torino 2000, p. 4.

cammino dell'autorità. Appare perciò più percorribile il progetto di un'Europa a più livelli, dove il potere che tende a disperdersi sia orizzontalmente (enti locali – stato centrale), che verticalmente (stato – istituzioni europee) continui a risultare visibile.

Attraverso la Convenzione sull'avvenire dell'Europa, convocata dal Consiglio di Laeken del dicembre 2001, la nuova Europa cerca il proprio baricentro politico tra missioni e competenze, forte dell'elemento mancante di questi ultimi dieci anni: l'elemento partecipativo e identitario.

Prima riprova di questo fatto è la composizione della stessa Convenzione. Essa, infatti, è un luogo politico dove – oltre ai governi e alla Commissione europea – partecipano in componenti maggioritarie parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Fatto insolito per l'architettura istituzionale comunitaria, ma spiegabile con la decisione (dopo quindici anni e quattro conferenze intergovernative importanti, ma a rendimento decrescente) da parte dell'Unione Europea di valorizzare – attraverso il metodo della Convenzione e per rispondere alla sfida identitaria – la propria componente parlamentare, intesa qui nella sua estensione più larga: Parlamento europeo più parlamenti nazionali.

Tale idea della valorizzazione delle componenti parlamentari dell'Unione, non è nuova nella storia istituzionale comunitaria, lo aveva già tentato il *Club del Coccodrillo* nel 1984 con il progetto di trattato Spinelli, vanamente; ci ha riprovato, poi, altrettanto vanamente – alla vigilia del crollo del Muro di Berlino – il presidente francese François Mitterrand, allorquando propose al Parlamento europeo di promuovere la convocazione di “assise” sul futuro dell'Europa, aperte ai rappresentanti di governi, parlamenti nazionali e di Parlamento e Commissione europea. L'assemblea di Strasburgo, però, recepì l'invito solo a metà, riunendo nel novembre 1990 a Roma unicamente le componenti parlamentari nazionali ed europee. Inutile aggiungere che nella successiva conferenza intergovernativa, conclusasi a Maastricht con l'approvazione del Trattato dell'Unione Europea, delle componenti parlamentari non ci fu traccia.

Il non accoglimento della proposta Mitterrand dimostrò come l'idea di un “luogo politico”, nel quale si dovevano in-

contrare i detentori dei quattro poteri costituenti condivisi a livello europeo, fosse ancora troppo avanguardista per il tessuto politico dei paesi membri, non ancora pienamente consapevole delle proprie potenzialità. Ciò risulta particolarmente vero sia per i parlamenti nazionali, ancora troppo lontani dalla quotidianità europea, sia per il Parlamento dell'Unione, che dopo la sua investitura a suffragio universale diretto, risulta sì cosciente di dover recitare un ruolo di protagonista nella vita politica comunitaria (come dimostrato dal progetto di trattato Spinelli del 1984) ma risulta, altresì, poco ligio nell'analizzare il contesto politico in cui si deve muovere e perciò poco maturo nel canalizzare gli spazi politici disponibili.

Tale maturazione avverrà anche grazie alla coscienza d'imperfezione istituzionale, successiva alle conferenze intergovernative di Maastricht e di Amsterdam, coscienza d'imperfezione cui si cercherà di riparare rendendo il Parlamento di Strasburgo maggiormente partecipe del processo di decisione legislativa. Sarà proprio dopo il Trattato di Amsterdam, momento di grande *impasse* per i governi, che il Parlamento, finalmente "svezzato", avrà una seconda occasione d'inserirsi d'ufficio nel meccanismo decisionale europeo.

L'occasione si ebbe al Congresso tenutosi all'Aja nel maggio 1998 del Movimento Europeo Internazionale, è, infatti, in tale contesto che fu rilanciata l'idea di un organo misto, che si collocasse a metà strada fra l'assemblea costituente e il metodo intergovernativo, idea poi ripresa dalla coalizione SPD/Verdi in Germania in vista del Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999.

Ma la valorizzazione della componente parlamentare è solo uno degli aspetti positivi legato al potenziale di coinvolgimento della Convenzione; non è, infatti, irrilevante sottolineare che dell'*agorà* europea fanno parte altresì i rappresentanti di governi e parlamenti dei paesi candidati all'ingresso nell'Unione e alcuni membri osservatori, in rappresentanza delle parti sociali e dei poteri locali; come non è irrilevante, inoltre, l'attenzione dedicata dai lavori della Convenzione alla società civile e in particolare ai giovani, quest'ultimi principali destinatari della grande sfida. A tal proposito non è un caso che il Governo italiano

abbia istituito presso la Presidenza del Consiglio un Osservatorio sulla Convenzione, fedele espressione della Convenzione stessa, sia per quanto riguarda la rappresentatività delle categorie, sia in relazione all'attenzione ai giovani (i membri dell'Osservatorio sono quasi tutti sotto i quarant'anni).

Una maggior compartecipazione ai destini del continente, come peraltro già accennato in precedenza, passa altresì dalla messa a fuoco delle missioni di questa nuova Europa e soprattutto dalla definizione dell'esercizio delle competenze e dal modo in cui saranno gestite.

Per quanto riguarda le competenze, la Convenzione ha il gravoso compito di trovare un modo per verificare *ex ante*, che le leggi europee proposte dalla Commissione siano ben conformi al principio di sussidiarietà ovvero che non si faccia a livello europeo quello che potrebbe essere fatto a livello nazionale. In questi ultimi anni, soprattutto per voce dei *Länder*, si è spesso invocata l'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà – principio spesso invece sacrificato all'art. 308 TCE – articolo dei così detti poteri impliciti, che consente all'Unione di avocare a sé poteri specifici, se necessari al raggiungimento di obiettivi determinati, quando i trattati non prevedano strumenti adeguati. Oggi si parla appunto di rendere più forte il controllo di sussidiarietà – magari attraverso una verifica politica parlamentare in forma preventiva – e di rendere meno fruibile detto articolo, con probabilità appesantendone istituzionalmente l'applicazione.

È invece del tutto da escludersi il fissare le competenze in un relativo catalogo da ritenere immutabile, visto che perlopiù è il momento storico a determinare il grado d'intensità dell'azione comunitaria.

Come recentemente dichiarato da Mario Monti⁴, il tema di restituzione delle competenze è più un problema d'intensità d'azione, che di stralcio complessivo. Ne è un esempio proprio la politica della concorrenza, dove fatti salvi alcuni principi economici, come il principio di unicità economica – che devono restare nel Trattato ed essere tutelati nella loro osservanza – non

⁴ M. Monti, *Le prospettive della Convenzione sul futuro dell'Europa: i temi chiave*, Convegno IAI, in *Notizie dall'Osservatorio*, n. 4, maggio 2002, p. 3.

sarebbe certo sbagliato coinvolgere Autorità nazionali per la concorrenza e Tribunali nazionali.

In sintesi, la Convenzione individuerà il baricentro politico della nuova Europa, soltanto se sarà in grado di coinvolgere attivamente il cittadino nel nuovo contesto internazionale dandogli più Europa laddove oggi se ne sente maggiormente il bisogno, e meno Europa, laddove gli interventi di questa offuscano o limitano responsabilità, che dovrebbero essere statali, regionali o locali.

FEDERICO ARCELLI. Docente a contratto di Storia Economica dell'Europa presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Napoli "Federico II". Ha svolto e svolge varie funzioni presso numerose società e istituzioni, quali la Banca Europea per gli Investimenti – Lussemburgo, *Accenture* (Italia), *McKinsey & Company, Inc. Italy* e *IMI Bank (Lux) SA*. Ha pubblicato tre volumi e numerosi articoli in diverse lingue su temi storici e storico economici. Laureato con lode in Economia politica (Università "L. Bocconi", Milano), è dottore di ricerca in Storia economica e sociale (1998) presso la stessa università.

