

Il nuovo Parlamento europeo per una Ostpolitik comunitaria

di Cristiano Zagari

Per quanto non siano passati che cinque anni dalle ultime elezioni europee, l'attuale contesto storico vigente non ha quasi nulla in comune con quello di cinque anni fa visto il vario susseguirsi di eventi. Basti solo pensare che nel giugno 1999, momento in cui si rinnovava l'Assemblea di Strasburgo, l'Europa in risposta di quanto stava allora accadendo in Kosovo muoveva, in simultanea, i primi passi concreti per darsi una propria capacità di difesa autonoma e i primi auspici per avere una Carta dei Diritti fondamentali consona ai tempi. In altre parole, al Consiglio europeo di Colonia, dove tali decisioni furono prese, si delineava quella che qualcuno ha definito poi la "forza gentile". Ma tanti e rilevanti sono gli eventi che hanno investito l'Unione e le sue istituzioni. Il nuovo Parlamento europeo, in particolare, è l'istituzione che sembra per natura e per struttura poter "fotografare" meglio questo nuovo stato di cose.

La nascita del fenomeno della società civile europea

Tra le grandi novità del quinquennio passato va registrata la nascita del fenomeno riguardante la società civile europea. Il Vertice di Nizza del dicembre 2000, nell'evidenziare come il metodo di negoziato intergovernativo andasse ritoccato, ha altresì aperto una "finestra di opportunità" alla partecipazione del cittadino nel processo decisionale dell'Unione. In tal senso, le migliaia di persone che si sono trovate a manifestare per una "Europa più prossima" nelle strade di Nizza sono le stesse che attraverso il passaggio di Laeken del dicembre 2001 hanno ani-

mato la fase di ascolto della Convenzione europea dal marzo 2002 all'agosto 2002.

In tal proposito, va sottolineato come per due ordini di motivi il lascito della Convenzione costituisca per il principio di cittadinanza europea un patrimonio da non disperdere.

In primo luogo, l'elaborato dei *conventionnels* nell'ambire a dare una Costituzione all'Europa, nel rinforzare il Parlamento europeo, nell'includere la Carta dei Diritti fondamentali nel Trattato e l'inserimento per la prima volta di un elemento di democrazia diretta nel processo decisionale europeo¹, dà alla cittadinanza europea una dimensione politica ben maggiore di quella avuta dai precedenti trattati da quello di Maastricht in poi.

In secondo luogo, va ricordato che la Convenzione europea è un combinato disposto che, oltre a comprendere l'aspetto sostanziale riguardante l'elaborato, prevede, altresì, una parte altrettanto importante: il Metodo-Convenzione. Metodo, che ha trasformato in questi ultimi due anni i cittadini europei da attori passivi della comunicazione istituzionale sull'Europa a promotori sempre più motivati. Nello specifico, la Francia, paese a forte tradizione centralistica costituisce l'esempio di come il dibattito sull'Avvenire dell'Europa lanciato a Nizza nel dicembre 2000, con l'avvento della Convenzione sia passato dalla gestione dei prefetti, durante il periodo 2000-2001, alla gestione della società civile, dal 2002 in poi.

In questo senso, anche il Parlamento europeo, sede in cui si è riunita la Convenzione, si è trovato maggiormente investito dal dibattito democratico e sempre più lo sarà in futuro.

La sovranità nazionale non più come fenomeno assoluto

Come dimostrato dai tragici fatti dell'Undici settembre la sovranità nazionale in senso assoluto è diventata un lusso anche

¹ L'articolo I-46, par. 4 prevede la possibilità per almeno un milione di cittadini appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri di invitare la Commissione europea a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione.

per gli Stati Uniti d'America dal momento che nemmeno Washington risulta oramai immune da condizionamenti esterni.

Più in generale però la sovranità nazionale si ritrova rimessa in causa da movimenti interni agli stessi stati.

Con più di cento Stati oggi contro i cinquanta di un secolo fa, il mondo si è profondamente frammentato e contemporaneamente i rapporti di forza sono andati complicandosi. L'Unione Europea, proprio in quanto raggruppamento di Stati, per quanto sembra porsi in contro-tendenza con il contesto geopolitico vigente, si trova confrontata a rivendicazioni regionalistiche sempre più pressanti, sintomi di un profondo movimento di spezzettamento politico e territoriale.

In questo contesto, la questione regionale ormai travalica il semplice quadro delle politiche interne e culturali in cui si è sempre sviluppata in passato.

Nel caso più specificamente comunitario è proprio il Parlamento europeo con la Risoluzione Napolitano del dicembre 2002 ad aver maggiormente mostrato volontà di metabolizzare un tale cambiamento: *“Si tratta da un lato della necessità di rispecchiare, nei Trattati e nella gestione dell'Unione, il processo che ha avuto luogo all'interno degli Stati membri negli anni precedenti e seguenti la firma del Trattato di Maastricht: un processo di “regionalizzazione” (se questo termine può considerarsi sufficientemente significativo) o meglio di crescente riconoscimento delle funzioni e dell'autonomia delle diverse entità territoriali. Queste ultime hanno di conseguenza acquisito un peso più grande nel recepimento della legislazione comunitaria e nella gestione dei programmi comunitari.*

Quel che nello stesso tempo va attentamente considerato è il contributo che può venire dai poteri regionali e locali al raggiungimento dell'obiettivo fondamentale di un netto e visibile avvicinamento dell'Unione ai cittadini. Come è stato correttamente osservato, è la stessa globalizzazione che fa crescere tra i cittadini l'attaccamento alle radici locali, alle istituzioni che sono più vicine alla popolazione e in cui la popolazione può riconoscersi più facilmente. Si deve raccogliere questo sentimento e questa esigenza: la sfida consiste nel riuscirvi senza contraddire l'altro fondamentale imperativo che scaturisce dalla globalizza-

zione, e dalla necessità di governarla: rafforzare i raggruppamenti transnazionali regionali come l'Unione Europea, che è stato solo il primo tra quelli che possono formarsi nel mondo d'oggi. E ciò significa portare più avanti, e non indebolire, il processo di integrazione nell'Unione più larga che sta per nascere.

La risposta a questa duplice sfida sta nel concepire in termini nuovi l'evoluzione delle istituzioni e dei metodi di gestione dell'Unione: abbandonando una visione di carattere gerarchico e piramidale, riconoscendo diverse "sfere di governance" che si intersecano e danno vita a una vera e propria rete, in special modo nell'area, sempre più rilevante, delle competenze condivise².

Riguardo alla sovranità nazionale, non va, infine, sottovalutato l'impatto della questione delle minoranze, questione nettamente amplificata dall'allargamento.

In tal proposito, il Parlamento europeo per sua vasta apertura sui problemi si presta a essere contenitore di un sistema a "vasi comunicanti", riguardante movimenti e partiti politici a forte impronta identitaria.

L'Europarlamento a Venticinque

Per quanto l'entrata dei dieci nuovi paesi si leghi alla data del 1 maggio 2004, l'ennesimo allargamento dell'Unione è risultato percepibile in tutte le sue dinamiche già dal 28 febbraio 2002, data d'inizio della Convenzione sull'Avvenire dell'Europa. È nel contesto della strana assemblea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, che i dieci nuovi inquilini della casa europea, seppur gravati da qualche *diminutio* statutaria³ e, al tempo stesso, vittime di un loro atteggiamento inizialmente aprioristico, che consisteva nel voler parlare unicamente delle politiche del-

² Estratto dalla Risoluzione Napolitano del dicembre 2002.

³ Situazione venutasi in parte normalizzando sia con l'ammissione nel *Praesidium* della Convenzione di un rappresentante dei Dieci, individuato nella figura dello sloveno Alojz Peterle, sia con la decisione di tradurre le sessioni plenarie dell'assemblea in tutte le lingue parlate al suo interno.

l'Unione a discapito del tema istituzionale, hanno cominciato a uscire dalla fase del negoziato di pre-adesione per entrare in pieno nel *meccano* comunitario. La designazione a commissari europei, seppur per quel poco che divide dalla nomina di una nuova Commissione europea, di alcuni rappresentanti governativi dei dieci nuovi membri alla Convenzione sull'Avvenire dell'Europa rappresenta un segnale importante di continuità da tenere in dovuta considerazione, ma, al tempo stesso, anche da non enfatizzare oltre misura. Infatti, se ciò avvenisse si rischierebbe di interpretare il processo di allargamento come un fenomeno lineare, che invece non è: numerose sono le insidie da affrontare sul percorso.

Sembrano averne già un chiaro sentore neo-commissari come la polacca Danuta Hubner o lo slovacco Jan Figel, "figli" della Convenzione sull'Avvenire dell'Europa, figli "difficili" durante il periodo nel quale questa ha lavorato, ora figli nostalgici se non addirittura un po' melancolicamente "orfani", davanti alla prospettiva di vedere che il lavoro svolto per quasi un anno e mezzo rischia di evaporare poco a poco. Va da sé che se la Convenzione e il suo lavoro dovessero sfociare in un nulla di fatto, risulta difficile ipotizzare sorte diverse per chi ha investito nell'avventura risorse e immagine. Non a caso, numerosi neo-commissari ed esponenti governativi nazionali a loro vicini si sono apertamente pronunciati per un'adozione da parte del Parlamento europeo del testo costituzionale entro giugno, per il rischio di veder arrivare dai dieci nuovi paesi aderenti, europarlamentari euroscettici. In tal proposito, va chiarito che personaggi come Danuta Hubner e Jan Figel, per quanto nei consessi internazionali non siano mai passati per caldi europeisti, all'interno dei loro paesi risultano, invece, essere l'avanguardia depositaria del verbo europeo; va, infatti, ricordato che tra i dieci nuovi membri, otto di loro escono da un cinquantennio di cristallizzazione politica, che ha soffocato ogni tipo di istanza identitaria. Risulta perciò più difficile far comprendere a popoli, che solo ora si stanno riconciliando con la loro Storia, che la perdita di parte della sovranità nazionale appena riconquistata, avvenga al fine di garantire un contesto di pace e di prosperità. Il problema viene lucidamente evidenziato da Daniel Cohn-Ben-

dit: “I paesi fondatori hanno imparato durante un lungo processo storico la necessità dell'emergenza della sovranità europea. I paesi dell'allargamento hanno appena conquistato la loro sovranità: capiscono che il loro benessere dipende dall'Europa ma, al tempo stesso, vogliono difendere la loro sovranità, che è il segno della loro libertà ritrovata. Essi hanno dunque un altro livello di coscienza storica”⁴.

In un contesto simile, la mancanza di un segnale politico forte proveniente dall'Europa di Bruxelles come l'adozione del testo della Convenzione su cui i vari Hubner e Figel hanno, peraltro, inciso, rischia di far percepire l'Unione alle rispettive opinioni pubbliche come un disegno imposto dall'esterno (alla luce dell'impersonale, seppur fondamentale, processo di assorbimento delle migliaia di pagine dell'*acquis communautaire*) dando campo libero a componenti politiche reazionarie, che non avrebbero difficoltà a utilizzare quello che oggi in quei paesi è un nazionalismo fisiologico come benzina sul fuoco della contestazione. Un segnale poco rassicurante in questo senso è già pervenuto dal basso afflusso di votanti registrato (di poco superiore al *quorum* del 50% nella maggioranza degli stati) nei referendum per l'adesione all'UE, dato inquietante dal momento che nell'attuale situazione “d'incertezza costituzionale” il passo dall'astensionismo al voto palese contro l'Europa è breve.

Se poi si aggiunge a ciò che con l'arrivo di 80 nuovi parlamentari in provenienza dai paesi candidati, gli assetti a livello di maggioranze a tema, faticosamente raggiunti dall'Assemblea di Strasburgo attraverso progressivi assestamenti durante l'ultimo quinquennio, mutano del tutto⁵; non è difficile prevedere che le recenti elezioni europee rischiano di rivelarsi un grosso salto nel buio.

La nuova topografia riguardante i banchi di Strasburgo sarà un dato fondamentale per capire con quale piede i Dieci inizieranno la loro avventura comunitaria: un solo dato ad ora risulta

⁴ Daniel Cohn-Bendit, “*Nous étions à la pointe de l'élargissement, nous allons en être les premières victimes*”, in *Le Monde*, 22-23 février 2004.

⁵ Sempre Cohn-Bendit nell'intervista sovracitata dichiara: “*Da cinque o sei anni abbiamo dei riferimenti: sappiamo chi può accordarsi su quel o quel tema. Oggi ci troviamo invece con ottanta pagine bianche*”.

certo: chi verrà, che appartenga all'ala europeista o che appartenga all'ala euroscettica, avrà un forte senso della difesa dell'interesse nazionale prima che europeo.

A questo proposito, starà alle grandi famiglie politiche europee infondere il "più Europa possibile" all'interno del calderone a Venticinque. Nei fatti, un'azione simile già sta avvenendo da alcuni anni attraverso il ricorso sempre maggiore da parte dei gruppi politici di Bruxelles a giovani *stageaires* in provenienza dai paesi non aderenti. Tuttavia, va altresì, segnalato che le grandi famiglie europee non hanno ancora metabolizzato a pieno il fenomeno dell'allargamento, come evidenziano le numerose incertezze del PSE, i toni esagerati del PPE sull'eredità comunista o le lamentele dei Verdi europei riguardo alla loro perdita di massa critica elettorale in coincidenza con l'entrata dei Dieci.

Situazione ben peggiore risulta poi quella dei partiti politici nazionali che malgrado l'importante riconoscimento a opera della Convenzione sul ruolo dei parlamenti nazionali, risultano ancora troppo lontani rispetto a quella che è la quotidianità del processo d'integrazione europea e dei suoi sviluppi; le amare constatazioni di Giorgio Napolitano, Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo e convinto europeista, per quanto riferite alla situazione italiana, calzano a pennello per la situazione dei Quindici: *"questo lavoro si svolge nel silenzio dei mezzi d'informazione e nell'indifferenza delle forze politiche italiane [...] quello che si realizza sul piano legislativo e politico nel Parlamento europeo viene largamente ignorato [...] sono critico per l'insufficiente sforzo di elaborazione anche culturale sui temi della costruzione europea. Specie in una fase cruciale come questa [...] i due opposti schieramenti sono talmente dominati, anzi divorati dalla quotidianità delle loro dispute, anche interne [...] lo sguardo si fa corto, e finiscono con il mancare il respiro e lo spessore culturale necessari"*⁶.

⁶ Giorgio Napolitano, "Anche nell'Ulivo indifferenza verso la UE", in «Corriere della Sera», 7 gennaio 2004.

Riunificazione europea o allargamento?

In questi ultimi cinque anni molti sono stati i cambiamenti in parte endogeni in parte no, che hanno accompagnato l'avvicinarsi al fatidico 1 maggio 2004.

Ad oggi sono ancora troppe le incognite che ci possono far parlare serenamente di riunificazione dell'Europa piuttosto che di allargamento.

Nell'ambito dei Quindici i sondaggi palesano un'opinione pubblica tiepida e inquieta.

Per alcuni, infatti, l'allargamento viene percepito come un dovere e perciò subito, a tal proposito va detto che l'enfaticizzazione del fenomeno da parte di numerose personalità pubbliche col termine, storicamente giusto, ma mediaticamente inopportuno "Riunificazione dell'Europa" non ha certo aiutato. A ciò si aggiunga poi la preoccupazione di dover accogliere alcune decine di milioni di persone che in media vantano un tenore di vita molto più basso di quello dei Quindici e perciò, presentate da alcuni *opinion makers* un po' leggeri, potenzialmente pericolose sia perché gravanti sulle spalle dei più ricchi, sia perché più soggetti al *dumping* sociale.

In realtà, tutta questa serie d'inquietudini l'Europa comunitaria le ha già conosciute e superate. Ne sono la prova Spagna e Portogallo, entrate meno di vent'anni fa come democrazie giovanissime in forte ritardo economico. Oggi Spagna e Portogallo oltre a essere a pieno titolo all'interno del mercato unico fanno pienamente parte della comunità politica: non vi sono dubbi sul fatto che dopo i tragici avvenimenti dell'Undici marzo 2004 tutti da Lisbona a Varsavia si siano sentiti senza ma e senza se spagnoli e perciò europei.

Conclusioni

Resta, però, il fatto che il Parlamento europeo è il laboratorio ideale come lo è già stata la Convenzione europea per sedici mesi, per raggiungere quella che gli scienziati chiamano "fusione fredda".

Il Parlamento europeo, infatti, è l'unica istituzione comunitaria esente dai cicli elettorali, fenomeni patiti, invece, in maniera rilevante dagli organi consiliari dell'Unione e in maniera più *soft* dalla Commissione⁷.

In altre parole, il Parlamento europeo a venticinque potrebbe trovarsi ad assumere un'ulteriore prerogativa rispetto a quelle classiche: quella di vera e propria sede di "diplomazia parallela" rispetto al Consiglio dell'Unione e alla Commissione; le troppe incognite ancora da sciogliere fanno, infatti, di Strasburgo la sede di una vera e propria "*Ostpolitik* comunitaria".

Ironia della sorte, il Parlamento europeo a vent'anni dal progetto di Trattato Spinelli, in coincidenza del processo di allargamento dell'Unione, muta in senso monnettiano ovvero nel senso che vuole le istituzioni come cuore dell'invenzione comunitaria e come guida insieme all'impulso politico degli interessi che debbono guidare la trasformazione delle relazioni tra Stati secondo una gradualità segnata dai Trattati verso gli obiettivi preposti.

Secondo Monnet le istituzioni consentono di governare le relazioni umane e sono il vero sostrato di civiltà, in questo senso il Parlamento europeo sarà un'istituzione completamente nuova rispetto al passato, acquistando da sola, a colpi di Storia, finalmente quella titolarità politica che sino a ora non è riuscita a ottenere.

⁷ Come dimostrato recentemente dai Commissari Solbes, Barnier e Diamantopoulou.

