

Il Parlamento Europeo e il gioco della pallacorda

di Rodolfo Gargano*

Conclusisi i lavori della Convenzione europea, comincia ad essere il tempo dei primi bilanci: e in tale contesto si presentano di particolare interesse l'avviso della Commissione sul testo prodotto lo scorso luglio da Giscard d'Estaing al capo di governo italiano, che fa seguito al discorso di analogo tenore del presidente Prodi e, soprattutto, il parere al riguardo formalmente reso il 24 settembre 2003 dal Parlamento europeo. È interessante notare che, di là dalle considerazioni di rito sull'indubbia rilevanza dei lavori dei "Convenzionali", la sostanza dell'avviso della Commissione appare fortemente critica su almeno tre punti della bozza di trattato (la composizione della Commissione medesima, la permanenza in casi ritenuti eccessivi del diritto di veto dei Governi, un sistema di revisione costituzionale rigido fondato sempre sull'unanimità). Viceversa, non può non sorprendere il parere del Parlamento europeo, che nella relativa risoluzione adotta troppo spesso termini forse di eccessiva compiacenza rispetto alle scelte riportate nel Progetto di Trattato⁶⁸.

La questione non è se tale progetto abbia o no migliorato il complesso della normativa risultante dagli ultimi Trattati comunitari allo stato vigenti (Roma, Maastricht, Amsterdam, Nizza): in una serie importante anche se secondaria di materie (l'eliminazione dei "pilastri"

* *Membro della Direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo e Presidente dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti "Mario Albertini"*

68 Nella risoluzione si legge infatti che il Parlamento "1. plaude ai progressi nell'ambito dell'integrazione europea e dello sviluppo democratico rappresentati dalla *Costituzione per l'Europa* proposta dalla Convenzione, da istituire mediante un adeguato trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, dato che tale testo esprime la volontà politica dei cittadini europei e degli Stati membri in modo solenne ed esaustivo; 2. rileva con soddisfazione che il progetto di costituzione ha sancito in larga misura i valori, gli obiettivi, i principi, le strutture e le istituzioni del patrimonio costituzionale europeo e ha notevolmente elevato la qualità costituzionale del progetto mantenendo nel contempo la capacità di un continuo sviluppo; 3. accoglie con favore l'inclusione dei simboli dell'Unione nel progetto di Costituzione". Il parere, corredato di tutti gli atti ad esso connessi, trovasi nel sito del Parlamento europeo, www.europarl.eu.int.

esterni alla disciplina della Comunità; l'inclusione nel futuro Trattato della Carta dei Diritti Fondamentali; l'affermazione del principio della codecisione in materia legislativa, seppur con troppe eccezioni, tra Parlamento e Consiglio) il passo avanti è innegabile; come ugualmente importante è l'aver comunque inserito nella bozza numerose altre disposizioni migliorative della complessiva architettura non solo istituzionale dell'Unione, come il diritto di iniziativa popolare da parte di un milione di cittadini e la possibilità per il Parlamento europeo di dare inizio alla procedura di revisione costituzionale. Tuttavia, non è chi non veda che il documento finale della Convenzione, pur collocandosi oltre il "testo unico", non realizza in realtà quella "Costituzione" che auspicavano i Federalisti, e non solo perché essa non è "federale", ma anche perché non è avvenuta quella "rottura" con il precedente ordinamento comunitario dell'Unione che avrebbe consentito la fondazione di uno Stato federale.

Di là dalla nota disputa sulla possibilità che vi sia una Costituzione senza uno Stato⁶⁹, ci si potrebbe intanto chiedere quali dovrebbero

69 La questione in effetti non è di poco conto, e ha dato adito a numerose e talora appassionanti discussioni fra gli studiosi. In estrema sintesi, anzitutto, la nascita di una "Costituzione per l'Europa" (come recita il progetto di trattato di Giscard d'Estaing) ha un senso se essa non si risolve in un mero testo unico che raggruppa i trattati esistenti, ma sia il momento fondante di un nuovo soggetto politico a livello internazionale. In altri termini, elaborare una "costituzione" comporta che si voglia costruire uno Stato nuovo (lo Stato federale europeo), e non delle istituzioni o autorità più o meno indipendenti, con poteri delegati e sempre revocabili da parte dei Governi nazionali, che resterebbero "sovrani". In secondo luogo, sostenere che non sia possibile parlare di Costituzione, perché l'Unione europea in atto non è uno Stato, sta solo ad indicare l'esigenza di nuove strutture statuali sovrane (la Federazione): ma se invece con tali espressioni si vuole affermare che fondare uno Stato europeo *non è possibile* perché non esiste un popolo nazionale europeo, allora tale detto appare certamente viziato da un pregiudizio a carattere ideologico, quello per cui soltanto uno Stato nazionale (o meglio *mononazionale*) sia concettualmente e storicamente ammissibile come società politicamente organizzata. Tutte le Federazioni (Svizzera, Canada, ecc) invero hanno - né possono non averlo - un elemento personale, che è il popolo della Federazione: variegato, composito, in una parola, federale; non necessariamente "un popolo nazionale". E non è detto che non sia possibile sviluppare forme di lealismo nei confronti di tali federazioni, naturalmente basate, piuttosto che sugli elementi d'identità etnico-linguistica su aspetti d'identità dei valori comuni in cui i cittadini federali, tutti insieme, si riconoscono. Su tale ultimo assunto vale la pena richiamare, oltre che l'ormai classico lavoro di Mario Albertini (*Lo stato nazionale*, Giuffrè, Milano 1959, ripubblicato da "Il Mulino", Bologna 1997), Pietro Grilli di Cortona, *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa* (Il Mulino, Bologna 2003), mentre sulla questione principale della pensabilità di una Costituzione

essere gli attori che in questo particolare scenario internazionale assumano finalmente le parti dell'Europa: saranno i governi nazionali, la Commissione o i rappresentanti dei popoli europei? Francamente, mentre non ci possiamo aspettare molto dai governi degli stati membri, per definizione difensori dei rispettivi interessi nazionali, la stessa posizione della Commissione europea appare in ultima analisi abbastanza debole, in quanto costantemente inficiata dalle opinioni di chi la considera esclusivamente un organo tecnico, e non sostenuta in buona sostanza da nessun concreto "potere", tale cioè che possa essere realmente "speso" a supporto del preminente interesse generale europeo. Le sue stesse osservazioni critiche sono apparse in alcuni casi dettate da una mera ricerca del mantenimento o della conservazione dei poteri attribuiti dai Trattati, non dalla pretesa rispondenza all'interesse dell'Europa. È questo ad esempio il caso ampiamente noto della composizione della Commissione medesima, nella parte in cui ritiene doverosa la presenza di un Commissario per Paese membro: una scelta che si presta facilmente alla critica di una supposta deriva nazionalistica⁷⁰. E comunque, come si diceva, la Commissione, pur apprezzando il lavoro della Convenzione, non ha lesinato nella sostanza di metterne in discussione alcune fra le più importanti scelte istituzionali: in un certo senso, ha svolto decorosamente il suo compito di "custode" (e non altro) delle istituzioni della Comunità. Di più, forse, non ci si poteva attendere.

Per un'Unione il cui noto *deficit democratico* continua a permanere in tutti i punti nevralgici della complessa (o complicata) l'architettura istituzionale, ci si aspetterebbe dunque che il ruolo principale, di avanguardia, e possibilmente anche in contrasto rispetto alle forme

non basata su uno Stato (e un popolo) nazionale, vedasi, con differenti opinioni, Gabriella Bonacchi, (a cura di) *Una Costituzione senza Stato* (2001), Cesare Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea* (2002), ambedue per i tipi de "Il Mulino", e poi Gustavo Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea* (Laterza, Bari 2003) e Antonio Cantaro, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti* (Dedalo, Bari 2003).

70 In questo è esplicitamente la presa di posizione, critica nei confronti della Commissione, da parte della Presidenza della Convenzione, con un intervento su "La Repubblica" del 3 dicembre 2003 intitolato *Il bene comune e i vertici dell'Unione* a firma congiunta di Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene.

confederali di potere rigidamente consolidate a livello europeo, siano assunte dal Parlamento europeo. Era questo del resto quanto i federalisti si aspettavano dalla prima elezione diretta del parlamento nel 1979, e in questa visione s'inserì la battaglia che Altiero Spinelli condusse brillantemente sia in sede di rigetto del bilancio comunitario nel 1980 sia, ancora più compiutamente, con l'adozione di quel noto progetto di Trattato d'Unione europea che il Parlamento europeo approvò a larga maggioranza il 14 febbraio del 1984. Mentre i governi nazionali difendono accanitamente le loro teoriche sovranità che giorno dopo giorno ci rendono sempre meno credibili e privi di qualsiasi prestigio nel mondo, mentre la Commissione fa solo quadrato sul mantenimento dell'equilibrio all'interno del "triangolo istituzionale", chi dovrebbe essere dunque "naturalmente" pronto ad "osare" per la riforma democratica dell'Unione? chi, se non le Rappresentanze parlamentari dei Popoli europei? In realtà è ragionevole pensare che non i governi, non la Commissione, ma solo i Popoli stessi riuniti in parlamento potranno strappare ai Governi nazionali i privilegi anti-storici che li fanno "signori" dei trattati, e trasformare un'ibrida organizzazione come l'Unione europea in una vera e limpida Federazione. E qui sorge la meraviglia dello spettatore: il quale nel Parlamento europeo, ancora una volta, in occasione del citato parere sulla bozza di Costituzione europea, registra in generale solo timidezza ed acquiescenza, se non addirittura colpevole accondiscendenza alle istanze nazionali.

Il Parlamento europeo, più ancora della Convenzione, a nostro avviso appare dunque aver mancato all'appuntamento della storia. Nella Convenzione, che è stato per definizione il luogo d'incontro, mediazione e compromesso tra i parlamentari rappresentanti dei cittadini – peraltro in maggioranza – e i rappresentanti dei governi, era logico che non si potesse ottenere moltissimo in termini di costruzione dello Stato federale: anche se i federalisti hanno premuto a lungo e con diversi strumenti sulla stessa Convenzione, nella speranza di spuntare acquisizioni istituzionali più avanzate rispetto a quelle solitamente esistenti fra le istituzioni di stampo intergovernativo e gli altri organi comunitari. Il Parlamento europeo, che per definizione rappresenta i Popoli uniti nella Comunità, avrebbe dovuto invece gridare allo scandalo per la cocciuta arroganza dei Governi, che essi soli pretendono di rappresentare gli Stati membri, come se i Popoli non sono la parte viva e vitale di tali Stati. È invece accaduto tutt'altro. E la co-

sa che fa ancora più pensare è che nemmeno come minoranza è emersa una posizione federalista all'interno del Parlamento. Sarà stata con tutta evidenza una scelta del pur vivace Intergruppo federalista esistente al suo interno, che ha preferito convogliare le sue energie e i suoi suffragi su una maggioranza di tipo "comunitario", ma è un fatto che le posizioni di minoranza sull'approvazione della mozione che ha dato il parere favorevole al testo della Convenzione sono state alla fine espresse da alcuni deputati euroscettici (Georges Berthu e José Ribeiro e Castro), platealmente contrari al benché minimo avanzamento del processo di integrazione, e tutti volti al dichiarato mantenimento dei poteri alle esangui nazioni della vecchia Europa⁷¹. In una parola, nonostante i noti riferimenti della storia, nessun "giuramento della Pallacorda", nemmeno come espressione di una minoranza, ha condotto i parlamentari europei a rivendicare nuovi poteri per l'istituzione che rappresenta il popolo europeo, nella sua espressione diversificata eppure unitaria che non può che essere la base dello Stato federale europeo in formazione. Tale fatto non può non suscitare un'attenta riflessione da parte di tutti i sinceri democratici che hanno a cuore le sorti dell'Europa, e con essa contestualmente del mondo e della loro stessa nazione. Perché mai i nostri eurodeputati fanno alla fine una sorta di acquiescenza alla volontà dei governi nazionali? La presenza talora fastidiosa degli euroscettici e dei *souverainistes* non può essere spiegata soltanto con la nascita recente di formazioni politiche della destra "etno-xenofoba" o pseudoliberali, che pesca talora nel torbido mondo del populismo; più verosimilmente, è mancato in

71 Georges Berthu, ad esempio, testualmente dichiara nel suo parere di minoranza che "...invece di cercare di colmare il deficit democratico, rifacendosi alle democrazie nazionali, il progetto di costituzione prosegue l'impulso dato alla costruzione di un super Stato unitario, controllato da una "democrazia europea" per buona parte artificiale e alla quale i cittadini accordano soltanto una legittimità secondaria. La relazione del Parlamento europeo ripete più volte che tale progetto rifletterebbe la "volontà politica dei cittadini europei". Niente avvalorata tale tesi e l'anticipazione su ratifiche popolari ancora ipotetiche la dice lunga sulle manovre di intossicazione di cui i popoli rischiano di essere oggetto. In realtà la Convenzione non era rappresentativa dell'insieme delle opinioni pubbliche; essa è stata dominata dall'influenza delle istituzioni europee e il presunto "consenso" che vi si è formato mostra chiaramente le preferenze dei gruppi federalisti ma non quelle dei popoli". Al riguardo non si può fare a meno di notare che, anche se talune affermazioni di Berthu possono apparire non del tutto fantasiose, la sua totale chiusura verso una reale democrazia europea traspare con disarmante evidenza.

qualche maniera un legame fra le istituzioni europee rappresentative dei popoli dell'Unione (il Parlamento europeo) e i cittadini europei, e l'Europa è rimasta sempre più spesso una questione degli addetti ai lavori, soprattutto dei governi e della burocrazia comunitaria. Di ciò è perfino troppo facile attribuire la causa alla mancanza di uno spazio pubblico europeo, a sua volta derivato dalla molteplicità delle lingue, che inevitabilmente spezzettano un circuito informativo essenziale, qual è quello fra parlamento e cittadini⁷². Certamente una responsabilità non piccola va addossata al lento procedere dell'*europeizzazione* dei partiti nazionali, rimasti tuttora in gran parte allo stadio di mere aggregazioni di partiti nazionali, in alcuni casi con scadimenti significativi di programmi solo genericamente europeistici (è il caso ad esempio del partito popolare europeo, che accogliendo nuove formazioni al di fuori della tradizionale scelta federalista dei democristiani, ha gravemente diluito la sua proposta per l'unità europea). E forse, per i parlamentari europei, sarebbe preferibile, in materia di incompatibilità con altri incarichi nazionali, creare una sorta di corsia preferenziale con il livello regionale, in modo da consentire, se non favorire, che gli europarlamentari possano essere scelti fra i consiglieri o deputati delle Regioni⁷³. In tal modo, si potrebbe creare un cir-

72 In tale contesto com'è noto si collocano le osservazioni di un illustre giurista tedesco, Dieter Grimm, in calce alla nota sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Maastricht, così come le osservazioni di Joseph H. H. Weiler in un suo recente volume (*La Costituzione dell'Europa*, Bologna 2003). Ci piace però ricordare il diverso avviso, oltre che del filosofo Jürgen Habermas, anche del nostro compianto Federico Mancini, in un suo famoso contributo intitolato *Per uno Stato europeo*, pubblicato per la prima volta sulla rivista "Il Mulino", n. 377, maggio-giugno 1998.

73 Anche qui non si può tacere che le soluzioni proposte e realizzate su tali questioni (che investono il ruolo della rappresentanza delle Regioni non soltanto a livello dello Stato nazionale, ma più in generale nel quadro di un'Europa in via di integrazione e insieme di progressivo allargamento) sono state, nel complesso, abbastanza deboli o insufficienti. Anche nel non voler perseguire l'ipotesi, se non pericolosa certamente abbastanza ambigua, della cosiddetta *Europa delle Regioni*, è abbastanza evidente infatti che la questione delle modalità con le quali far giungere, dal basso via via verso l'alto, la voce, le esigenze e le istanze dei livelli inferiori di governo, non può ritenersi risolta con l'istituzione del *Comitato delle Regioni*. È certamente ovvio che una grossa possibilità sarà data dall'istituzione di un Senato federale in cui possano essere in qualche modo rappresentate le Regioni, ma un sistema di compatibilità degli europarlamentari con le assemblee regionali potrebbe essere anche un utile correttivo alla separatezza notata fra il livello europeo e quello delle comunità di base, che forse è anche causa non ultima di certa "timidezza" dei deputati che siedono a Strasburgo.

cuito virtuoso proveniente dalle istanze locali, senza con ciò pregiudicare il processo di costruzione federale dell'Europa a causa dell'eccessiva preponderanza dei poteri nazionali. Come che sia, appare inevitabile registrare una nota di pessimismo per lo stesso processo costituente, di cui la Convenzione di Laeken e la bozza da essa varata di Costituzione europea dovrebbero essere momenti importanti. Gli spettatori più avveduti non si nascondono le difficoltà di fare avanzare l'integrazione in un contesto di venticinque governi nazionali, e i richiami del Presidente Ciampi sulla responsabilità morale dei Sei paesi Fondatori prendono atto del fatto che il processo innescato dalla straordinaria opera di Jean Monnet nel lontano maggio 1950, nonostante alcuni spettacolari successi, rischia ora di arenarsi in una indeterminata area economica, peraltro precaria. Gli Europei più attenti non possono ignorare la situazione e fingere che il declino dell'Europa (e anzitutto dell'Italia) non sia una realtà⁷⁴. Si comprende quindi perché taluni non nascondono a questo punto la loro delusione e un certo scetticismo sulla possibilità di portare a compimento la battaglia per la Federazione europea secondo gli insegnamenti di Altiero Spinelli⁷⁵. Forse tutti quanti dovremmo riscoprirci più "mazziniani" che mai, per rilanciare ancora una volta, con il pensiero e con l'azione, la lotta per lo Stato Federale Europeo.

74 Inutile dire che perfino i messaggi, i suggerimenti e le esternazioni del Capo dello Stato, che in passato hanno giustificato l'amara denominazione di "prediche inutili" che ne fece Luigi Einaudi, possono anzi risultare talora controproducenti o fuorvianti, come in questo caso l'invito a "comprare italiano": che certamente non aiuta l'economia del Bel Paese a risollevarsi, anzi si presenta come un fastidioso richiamo a superate esortazioni di stampo nazionalistico.

75 Un federalista italiano della prima ora, Andrea Chiti-Batelli, mette in evidenza che tale situazione "...non può non indurre allo scetticismo, almeno per l'immediato, data la pigrizia, l'indifferenza, l'abdicazione degli uomini di cultura del continente di fronte al problema dell'integrazione europea" (A. Chiti-Batelli, "Il Pensiero Mazziniano", Bologna, 2003, n. 1). Lo stesso ritratto impietoso, lucido e a tratti sarcastico, che degli Europei fa in un recente libro un politologo americano dovrebbe farci meditare sul declino non solo economico che sta travolgendo la società europea (Robert Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003).