

EUROPA TRA LEGITTIMITÀ E LEADERSHIP

di Guglielmo Mazzarelli

Il 19 gennaio 2006, il Parlamento Europeo ha adottato la relazione relativa al “periodo di riflessione sulla Costituzione Europea”¹. La relazione del PE vuole essere una prima reazione alla crisi creata dal rifiuto del Trattato costituzionale e l’abbozzo di una sua possibile soluzione.

L’Assemblea chiede, sostanzialmente, l’adozione di una nuova Costituzione per l’Europa (preferibilmente, nell’attuale versione), che dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2009, e l’attuazione della riforma istituzionale, prima di procedere ad altre adesioni, oltre a quelle già preventivate di Romania e Bulgaria.

Lo stesso Parlamento rigetta qualsiasi proposta incentrata sulla volontà di realizzare un “nocciolo duro” di Stati membri mentre è ancora in corso il processo costituzionale, poiché secondo Strasburgo un’attuazione selettiva della Costituzione “rischia di distruggere il consenso che ha creato un equilibrio tra le Istituzioni e gli Stati membri, aggravando così la crisi di fiducia”.

Nelle pagine che seguono, viene discusso non tanto il merito della posizione del Parlamento Europeo, quanto alcune delle possibili motivazioni dell’attuale “crisi di fiducia” della quale si fa menzione nella relazione, tentando di tracciare alcune ipotesi di uscita, sulla base delle seguenti argomentazioni:

1. le difficoltà incontrate nel processo di approvazione del Trattato sulla Costituzione europea rinviano ad un’insufficienza di legittimità politica, nel momento in cui si cerca non più la semplice realizzazione di obiettivi specifici, per quanto ambiziosi, relativi al mercato unico, all’Euro, ecc., bensì l’accordo sulle finalità dell’Unione e sulle regole che fondano la solidarietà economica, politica e sociale e la convivenza fra gli individui;
2. non è affatto detto che il processo di unificazione europea debba necessariamente retrocedere di fronte alla prospettiva di un’Europa che procedesse, eventualmente, alle diverse velocità impresse da gruppi di suoi membri.

Crisi di fiducia e carenza di legittimità

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull’Unione europea (2005/2146(INI)).

Due momenti sono stati particolarmente significativi, per l'Unione europea, nel corso del 2005. Il primo è legato ai due consecutivi rifiuti, rispettivamente in Francia e in Olanda, della Costituzione europea, in occasione dei referendum del 29 maggio e del 1° giugno². Il secondo è rappresentato dall'accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, faticosamente conseguito in occasione del Consiglio dello scorso 19 dicembre³.

In seguito a tali eventi, è parso lampante come gli Stati membri vecchi e nuovi, ma soprattutto i cittadini europei, non nutrano sentimenti condivisi di comune appartenenza politica. Il rifiuto della Costituzione europea ha riportato così al centro del dibattito il tema dell'*identità* dell'Europa, mostrando una evidente carenza di solidarietà transnazionale e la disponibilità condizionata dei Membri Ue a perseguire un progetto comune. Le discussioni che hanno preceduto l'accordo sul bilancio – peraltro, già rimesso in discussione dalla presa di posizione della Commissione bilancio del Parlamento Europeo dello scorso 19 gennaio⁴ – ha fatto emergere con tutta evidenza la comprensibile difficoltà di intendere la rinuncia a quote, in alcuni casi anche sostanziose, di risorse comunitarie come necessaria contropartita alla prosecuzione di un processo di integrazione del quale non sono ancora completamente chiari i benefici.

L'atteggiamento - in alcuni casi ondivago, in altri di aperto rifiuto - circa la Costituzione europea e la discussione sul bilancio hanno mostrato la crisi in cui versa attualmente l'idea stessa di unificazione europea. Crisi dovuta, in certa misura, all'inevitabile contrapposizione tra gli interessi nazionali, ma in misura ancora più rilevante ad una perdurante carenza di *legittimità* politica. Ciò rinvia direttamente al fatto che l'Unione non ha ancora risolto – forse, neppure in punto di principio - il contrasto esistente fra il suo essere un'organizzazione composta da Stati e l'aspirazione a divenire, invece, un'entità sovranazionale in grado di suscitare consenso e di coagulare la solidarietà civica attorno ad una comunità politica, democraticamente costituita, di liberi ed uguali.

² Nei due referendum, la maggioranza degli elettori ha votato "no" al testo della Costituzione. A fronte di questi risultati, il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha ritenuto la scadenza del 1° novembre, che era stata inizialmente prevista per l'entrata in vigore della Costituzione, non più perseguibile, in quanto gli Stati che non hanno ancora ratificato il trattato non saranno in grado di fornire una buona risposta prima della metà del 2007. Tutti gli Stati membri, che abbiano o non abbiano ratificato la Costituzione, si sono così presi una pausa di riflessione, da utilizzare anche per dibattiti e chiarimenti. Nel corso della presidenza austriaca del primo semestre 2006, il Consiglio europeo esaminerà lo stato di avanzamento dei dibattiti sulla ratifica del trattato costituzionale. Il processo di ratifica da parte degli Stati membri non è stato dunque abbandonato. Il calendario sarà, se del caso, adattato alle circostanze nei paesi in cui non è ancora avvenuta la ratifica.

³ Prospettive finanziarie 2007-2013, Bruxelles, 19 dicembre 2005 (20.12), documento 15915/05.

⁴ Documento di sessione 12.01.2006 B6-0049/2006 (Risoluzione del Parlamento europeo sulla posizione espressa dal Consiglio sulle prospettive finanziarie e sul rinnovo dell'Accordo interistituzionale 2007-2013).

Finora, l'Ue ha fondato, infatti, la sua "legittimità" sulla capacità di realizzare alcuni obiettivi (di volta in volta, il mercato unico, la moneta unica, ecc.), che sono divenuti realizzazioni concrete in un gioco non a somma zero, poiché tutti hanno avuto di fronte a sé la prospettiva di trarne un proprio vantaggio nel medio termine. Una legittimità basata, dunque, sul <risultato>, che ha consentito di ottenere dagli europei se non il consenso espresso, quanto meno un tacito assenso ad una unificazione realizzata dall'alto, in gran parte al di sopra delle loro teste e, non di rado, oltre la loro volontà.

I dibattiti sulla Costituzione europea e sulle future risorse comunitarie hanno portato alla luce, sotto due differenti aspetti (quello della prospettiva politica e quello delle aspettative di sviluppo economico e sociale), l'impossibilità di continuare ad affidarsi ad un tipo di legittimazione pesata sull'<output>. Una simile legittimazione appare non più sufficiente – come ha ben affermato il filosofo tedesco Jürgen Habermas – “per l'accettazione di politiche che hanno per conseguenza una distribuzione diseguale di costi e di ricavi”, perché in tal caso “la gente vuole essere sentita prima, e non avere la semplice possibilità di castigare retroattivamente gli errori”⁵.

Su entrambe le questioni non si può continuare a tacere la discrasia esistente tra l'anelito alla fondazione di una *sovranità post-nazionale*, che trascende la logica dei particolarismi, e l'inconfutabile realtà di un processo decisionale e politico europeo che continua ad essere saldamente ancorato alle caratteristiche e alle attribuzioni tipiche dello Stato nazionale. L'Unione europea, che dovrebbe essere in grado di porsi al “centro” del dibattito politico, al di là delle vicende congiunturali interne ai singoli Stati, si scontra nei fatti con le tendenze alla ri-acquisizione di una “sovranità forte” da parte dei suoi membri. Tali tendenze sono destinate a riemergere in concomitanza con ogni discussione che abbia ad oggetto l'allocazione, o la riallocazione, di risorse economiche, ovvero la proposizione di progetti intesi a far passare l'Europa dalla dimensione intergovernativa a quella dell'integrazione.

Al riguardo, dopo oltre un cinquantennio dalla creazione della prima Comunità europea, permane la scarsa attenzione all'elaborazione di effettive modalità attraverso le quali sia possibile collegare il processo decisionale europeo con l'esercizio di una “sovranità comunitaria”. Il conflitto esistente tra integrazionisti e intergovernativi, che viene smussato nei dettagli dal lavoro quotidiano delle cerchie di esperti, non si svolge ancora nell'aperto spazio politico come un conflitto su obiettivi e principi, ma resta confinato alle discussioni sulle ripartizioni di

⁵ J. Habermas, “Der gestaltene Westen”, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2004.

competenza tra Parlamento, da un lato, Commissione e Consiglio, dall'altro. Ciò pone in evidenza sostanzialmente due cose:

1. che il processo decisionale, che si dipana attraverso un'impostazione elitaria, sulla base di una logica *top down* (dall'alto verso il basso) e con il ricorso a decisioni amministrative non crea *identificazione*, poiché avviene – per così dire – “in carenza” di legittimità;
2. che non è ancora nata, o non si è ancora pienamente sviluppata, *un'opinione pubblica europea*, nonostante alcuni segnali che, nel corso del 2003 e del 2004, erano provenuti soprattutto dalla convergenza delle proteste contro la guerra in Iraq.

Quanto al primo punto, i dibattiti sulla Costituzione europea e i conflitti sul bilancio debbono far riflettere sul fatto che la creazione di un'identità politica fra i cittadini è, in primo luogo, formazione di coscienza: in quanto tale, si sottrae a qualsiasi intervento decisionale dall'alto e non si può instaurare tramite decisioni amministrative. L'identità europea necessita, invece, di uno spazio pubblico transnazionale. Quel che dovrebbe connotare la “sovranità post-statuale” dell'Unione europea è, infatti, proprio (1) l'aggregazione del consenso attorno ad una Carta fondamentale, che stabilisca il legame, anche in termini di occupazione affettiva, di ciascun cittadino non soltanto allo Stato, al suolo o alla patria ma alla Costituzione dell'Europa, e (2) il conferimento di attribuzioni sovrane e il conseguente espletamento di sempre maggiori funzioni verso livelli di governo sovraordinati o sottordinati rispetto allo Stato.

Nel primo caso, il cambiamento dall'orientamento verso lo Stato e la sua Costituzione a quello verso la Carta fondamentale dell'Unione dovrebbe avere come risultato l'estensione della “solidarietà fra estranei”, favorendo l'allargamento dei vincoli di appartenenza oltre i confini nazionali e il progressivo “sganciamento della Costituzione dallo Stato”⁶. Nel secondo caso, quel che è in gioco è il concreto passaggio dal concetto “classico” a quello “post-moderno” di Stato: quest'ultimo si pone unicamente nella posizione di indirizzare e bilanciare i processi di apertura verso l'alto e verso il basso, senza concentrare tutto al vertice il proprio potere. È, quella descritta, la visione di uno Stato che ha ormai fatto proprio il principio della *sussidiarietà*, il quale richiede proprio che: sempre più compiti e competenze debbano essere assegnati all'ente a più diretto contatto con i cittadini; i centri di creazione di “valore sociale” e di “utilità” siano nei soggetti operanti alla periferia del sistema; le stesse risorse necessarie ad operare sul territorio derivino non più soltanto dalla fonte statale o pubblica, ma anche dall'ambito privato.

Sussidiarietà che vuol dire anche, sul piano orizzontale, compartecipazione di soggetti economici e sociali alla formazione delle scelte pubbliche, ai quali va garantita, in una logica democratica, la possibilità di concorrere alla determinazione delle decisioni che li coinvolgono. Del resto, in questa prospettiva lo Stato post-moderno e post-sovrano non scompare dall'orizzonte europeo in quanto Stato nazionale, ma vede semmai rafforzata la sua funzione di soggetto equilibratore tra diverse istanze – sociali, economiche e politiche - ai vari livelli; con la consapevolezza che, ricorrendo a una brillante intuizione dello storico Jacob Burckhardt, “lo Stato è lo stendardo del diritto e del bene, che da qualche parte deve pure essere issato, ma nulla più. [...] Il foro della moralità è sostanzialmente diverso da quello dello Stato. E' già moltissimo che lo Stato sia in grado di tenere in piedi il diritto convenzionale. Lo Stato rimarrà sano se sarà sempre consapevole della propria natura come istituto di emergenza”.

Per quanto riguarda, invece, il secondo punto, la presenza e la rilevanza di un'opinione pubblica europea rappresenta, in regime di democrazia, uno dei migliori indicatori della formazione di uno spazio di integrazione politica nel quale il “comune sentire” funge talvolta da freno alle più evidenti violazioni del diritto e del senso di giustizia, altre volte stimola la discussione sulla possibilità di cambiamento degli assetti istituzionali e sul futuro ordine internazionale. Sotto quest'ultimo punto di vista, le aspettative che si erano create in seguito al colpo di mano americano in Iraq sono andate, per il momento, in larga parte disattese. Alle imponenti e contemporanee manifestazioni – le più grandi dalla fine della seconda guerra mondiale, come ci ricorda Habermas - a Londra, Madrid, Barcellona, Roma, Parigi, Berlino non solo non è subentrata alcuna concreta presa di posizione da parte dell'Europa, ma si è prodotta una più profonda frattura – che ancora stenta ad essere sanata – tra paesi continentali e anglosassoni da un lato, tra i vecchi membri e le nazioni dell'Europa centro-orientale dall'altro. Né basta la nomina di un Ministro degli Esteri a risolvere l'aporia tra l'anelito dell'Unione a contare di più nelle principali questioni internazionali e la mancanza di una voce comune in politica estera. Oggi l'azione dell'Europa sulla scena mondiale (crisi irachena; questione iraniana; conflitto arabo-israeliano; etc.) è connotata piuttosto dall'insignificanza che non dall'assenza di riconoscibilità. È fuori di dubbio che la capacità dell'Europa di ritagliarsi un ruolo nell'arena internazionale dipende anche da quanto spazio gli altri (gli USA, ma anche le Potenze vecchie e quelle emergenti) sono disposti a concedere; ma le attuali difficoltà che sta scontando l'Europa

⁶ H. Brunkhorst, *Verfassung ohne Staat?*, “Leviathan”, XXX (2004) 4, pp. 530-543.

nel trovare un proprio posto dipendono, probabilmente, anche dalla debole legittimazione politica sulla quale essa può contare all'interno dei propri confini.

Come risulta evidente, i principali problemi che l'Europa si trova oggi a dovere affrontare sono tutti di natura eminentemente politica. I nodi irrisolti dell'identità e del *telos* (intendendo quest'ultimo quale aspirazione ad uno sviluppo futuro e non già alla sola conservazione di quanto acquisito) rischiano di costituire un limite all'azione dell'Unione europea, ma anche un rischio per i suoi stessi Membri, che si caratterizzano ancora come Stati nazionali e che, come preconizzato dal filosofo spagnolo José Ortega y Gasset, rischiano la decadenza qualora non siano in grado di proiettarsi in una dimensione di "unità politica sopra o ultranazionale"⁷.

Di natura politica è stata in primo luogo, e lo è tuttora, la questione dell'allargamento a Oriente. E politici sono i suoi effetti immediati, almeno sotto un duplice punto di vista: a) l'ingresso di nuovi Stati produce un certo grado di entropia interna al sistema, che potrebbe risultare in un indebolimento istituzionale e, quindi, in una *empasse* decisionale; b) le risorse economiche più rilevanti vengono, come noto, rivolte ad Oriente, al fine di ridurre il dislivello di sviluppo socioeconomico tra vecchi e nuovi membri. Si aprono, perciò, conflitti di ripartizione, tra chi paga al netto e chi riceve (come è apparso evidente nella vicenda dell'approvazione delle prospettive finanziarie), ma anche tra centro e periferia, tra stati membri grandi e piccoli e così via.

Sempre in termini politici, piuttosto che con l'approccio dei "contabili", dovranno essere affrontate le conseguenze dell'integrazione già realizzata all'interno dei vecchi membri e, in generale, nell'area dell'euro. Mai come oggi, la necessità di politiche che abbiano efficacia redistributiva è stata avvertita con tanta forza ad Occidente. Trascorsa la fase storica dell'istituzionalizzazione di uguali libertà di scambio – processo, comunque, pienamente in atto per i nuovi entrati –, ai Governi dell'Europa Occidentale non viene più richiesto di astenersi dal fare qualcosa, bensì di intraprendere e di partecipare. Ciò richiede l'approfondimento di nuovi metodi decisionali e di coordinamento, in grado di governare l'intreccio sempre più stretto tra le politiche nazionali del *Welfare*, della Giustizia, dell'Immigrazione, della Sicurezza, ecc. Per questo è urgente pensare a come ampliare la base della legittimazione, senza la quale l'azione dell'Europa non sarà pienamente efficace all'interno e nemmeno capace di proiettarsi con successo verso l'esterno.

Quest'ultimo aspetto assume una particolare rilevanza se posto in relazione con i cambiamenti in atto nella situazione politica mondiale. L'Europa che vuole essere un *global player* nell'arena

internazionale non può indugiare ulteriormente sulla questione del consenso e della coesione interna. In un'Europa della quale attualmente non si conosce con certezza l'esatto posizionamento dei confini geografici, ogni discussione sulla loro eventuale estensione è stata ridotta a un *vacuo pour parler* tra ristrette élites culturali, ovvero a mero esercizio retorico di politici ed esperti, mentre ci si è ben guardati dal farne anche un minimo cenno all'interno della Costituzione europea.

Diverse velocità?

Le questioni politiche richiamate sopra necessitano di capacità decisionale da parte dell'Europa, ma anche di esercizio di *leadership* da parte delle sue componenti, senza la quale si verificherebbe la dispersione del capitale di fiducia accumulato nel corso dei decenni e sarebbe in tal modo vanificata la possibilità stessa di ogni ulteriore avanzamento sulla via dell'unificazione. D'altronde, come ci ricorda Jacques Derrida, "l'Europa si è sempre identificata con un capo [qui inteso in senso geografico, ma non solo, ndr], sia come estrema propaggine di un continente, all'Ovest e al Sud [...], sia come il centro di quella lingua a forma di capo, la Mitteleuropa, rinserrata, raccolta nella sua memoria, addirittura compressa come un asse greco-tedesco, al centro del centro del capo".

La discussione su chi debba assumere la leadership è assolutamente aperta. Ma deve essere chiaro che in gioco vi è l'approfondimento della democrazia nell'area Ue. In questo spazio continentale, geograficamente e storicamente disomogeneo, sopravvivono ancora fratture tra nazionalismi, alle quali si aggiungono i forti differenziali di reddito e le sperequazioni sociali, che comportano divisioni politiche tra gruppi di Paesi, tra nuovi membri e aspiranti tali, etc.: tutto ciò non può essere governato dalle decisioni amministrative di un'organizzazione che tende alla burocratizzazione. Il Parlamento Europeo, anche nell'ultima risoluzione sulla Costituzione europea, propone "*un'Europa di tutti*". Ma questa Europa, che nascerà necessariamente dal compromesso, non potrà non avere natura amministrativa e "impersonale come le stelle e i pianeti", mentre difetterà di partecipazione e coinvolgimento e, dunque, ancora una volta, di legittimità.

L'Europa si trova, infatti presa tra due esigenze diverse, ma non necessariamente contrastanti: da un lato, l'abbattimento delle frontiere interne (culturali, sociali ed economiche, prima ancora che fisiche) e la nascita di uno spazio pubblico transnazionale in grado di generare legittimità; dall'altro, il bisogno di rinascita di una leadership che, lungi dall'essere egemonia centralizzatrice, sia progressivamente in grado di agglutinare il consenso attorno a realizzazioni concrete.

⁷ J. Ortega y Gasset, *Meditazione sull'Europa*, SEAM, ROMA, 2000.

L'esistenza di Stati desiderosi di impegnarsi prima e più a fondo degli altri nel processo di unificazione pone certamente il problema delle "diverse velocità" e tiene aperto il rischio che, inizialmente, venga lasciato indietro qualcuno; ma, nondimeno, può produrre un importante effetto di trascinamento, di enorme importanza per ridare vigore ad un'idea di integrazione altrimenti appannata. La diversa velocità potrebbe servire, infatti, per lasciar pensare concretamente le differenti anime dell'Europa "a dove e in che modo il controverso traguardo dell'unificazione europea possa con qualche possibilità di successo divenire il tema di un processo di autointesa tra i cittadini stessi"⁸.

Appare evidente che l'approvazione della Costituzione europea - pur non esaurendo in se stessa l'insieme delle sfide con le quali l'Unione è chiamata a confrontarsi - rappresenta l'elemento catalizzatore dell'attuale dibattito, identificandosi in larga misura, agli occhi dell'opinione pubblica, con l'immagine futura dell'Europa. Si può, quindi, decidere se affrontarlo con coraggio, correndo dei rischi, oppure posporlo elegantemente, con la consapevolezza che in tal modo lo si condanna a morte sicura. Del resto, tenere vivo il dibattito non avrebbe senso in assenza di iniziative concrete. Bisogna ricercare, perciò, modalità attraverso le quali imprimere una nuova velocità al processo democratico e costituente dell'Unione.

Mi pare che tra le varie possibilità sul tappeto - tutte molto ben analizzate dall'Amb. Cangelosi proprio all'interno di questa Rubrica - sia da preferire, anche per sfruttare immediatamente i vantaggi dell'attuale disponibilità tedesca, quella di una iniziativa forte e riconoscibile da parte dell'Italia e della Germania (pur dovendo attendere, presumibilmente, lo svolgimento delle elezioni politiche nel nostro Paese perché venga a maturazione la disponibilità ad investire su questo progetto), avendo di mira la necessità di tendere una mano alla Francia in un momento di oggettiva difficoltà.

Un dibattito, aperto e visibile, sui contenuti specifici di una simile iniziativa, sulle possibili modalità di realizzazione e sulla sua eventuale complementarità rispetto ad ulteriori progetti potrebbe costituire uno stimolo al superamento della crisi in cui versa attualmente l'Unione europea.

⁸ J. Habermas, op. cit., p. 70.