Poco coraggio, tanto realismo, molte speranze

Autore: Pasquale Ferrara
Fonte: Città Nuova

Per comprendere il significato ed i limiti della bozza di Costituzione europea, licenziata dalla "Convenzione" e presentata a Salonicco lo scorso 20 giugno, occorre forse partire dalla... fine. Cioè dall'articolo, del tutto nuovo, che prevede il "diritto", per uno stato membro, di ritirarsi dall'Unione. È come se su un atto di matrimonio ma l'esempio è forse esagerato, anche se rende l'idea) fosse già scritta una clausola che prevede la possibilità di divorziare. Inversamente, si potrebbe partire anche dall'inizio, da quel tanto discusso Preambolo che, prima ancora di menzionare le "radici culturali" dell'Unione, riporta la versione di Tucidide del discorso di Pericle in onore dei soldati ateniesi caduti in battaglia. Pericle afferma certamente la regola democratica in base alla quale il potere della città è in mano non a pochi, ma alla maggioranza dei cittadini; ma sviluppa (o meglio lo fa Tucidide per lui), subito dopo, il tema della "superiorità" di Atene rispetto alle altre città, in una prospettiva che si direbbe proto-imperialista. Le prime righe del Preambolo suonano poi sorprendenti, perché sostengono perentoriamente, senza ulteriori qualificazioni o precisazioni che "l'Europa è un continente portatore di civiltà" (tutta la civiltà in generale? Non è forse il solo modello di civiltà occidentale?); affermano che i suoi valori sono "uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione" (ma dov'è finita la fraternità?); che essa si ispira (assai genericamente, è il meno che si possa dire) alle "eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa". Non sono queste le sole "stranezze" di un documento nato dai dibattiti di Bruxelles dei "convenzionali" diretti da Giscard d'Estaing, coadiuvato dal belga Jean-Luc Dehaene e da Giuliano Amato. La Costituzione (che forse è persino azzardato definire tale) presenta parecchi nei, ma comprende anche positivi sviluppi. Per continuare ad elencare i punti deboli, notiamo che un'altra novità rispetto alla situazione attuale, che ha fatto molto discutere i delegati ed ha avuto fino all'ultimo l'opposizione della Commissione e degli stati più piccoli in termini di popolazione (che temono di vedersi sistematicamente imporre candidati provenienti da capitali "forti"), è l'istituzione di un "superpresidente" dell'Unione, cioè un presidente permanente (per almeno due anni e mezzo, e fino a cinque anni) del Consiglio europeo (l'organo che riunisce i capi dei governi europei). Come è stato osservato, si crea in questo modo, nel corpo dell'Unione, un "mostro a due teste", poiché non è affatto chiaro come il presidente del Consiglio europeo potrà collaborare senza sovrapposizioni con il presidente della Commissione europea. Francamente, di questa innovazione non si sentiva alcun bisogno, per almeno due ragioni. La prima è che essa rappresenta chiaramente il rafforzamento del lato "intergovernativo" dell'Unione rispetto a quello "comunitario"; la seconda è che il quadro istituzionale è già confuso e indecifrabile per il cittadino nella situazione attuale, e aggiungere un nuovo organo non fa che appesantire ulteriormente tutto l'apparato dell'Unione. Una via di scampo da questo inghippo è data dalla possiblità, per ora solo teorica, ma che la Costituzione non esclude, che un domani le due cariche presidenziali confluiscano in una sola figura. Se poi questo sistema viene confrontato con la previsione di un periodo di presidenza del Consiglio dell'Unione (a livello di ministri) della durata di un anno (invece dei sei mesi attuali) da ricoprire a turno, in condizioni di parità, tra tutti i membri dell'Unione, si ha la misura piena del livello di complessità istituzionale. Un terzo, e forse decisivo elemento critico è costituito da un mancato atto di coraggio della Convenzione: scegliere cioè un sistema di decisione a maggioranza anche per la politica estera dell'Unione. L'opposizione di paesi "sovranisti" come la Gran Bretagna (ma anche in Francia l'idea non è mai stata popolare, per non parlare dei nuovi membri) ha forse impedito quel salto di qualità che avrebbe consentito all'Unione di "parlare con una sola voce" sulla scena internazionale. E dire che la lezione delle divisioni provocate dal diverso atteggiamento dei governi sulla questione irachena avrebbe dovuto insegnare qualcosa.

Evidentemente, gli interessi degli apparati di governo hanno prevalso: oggi probabilmente se si chiedesse direttamente ai cittadini europei di dire la loro su questo punto la risposta sarebbe molto diversa, e certamente favorevole ad una evoluzione verso un sistema decisionale efficace. In questo contesto, è evidente che l'aspirazione a creare una politica estera e di sicurezza comune, che dovrebbe portare un domani anche ad una "difesa comune", rimane un mero auspicio, per nulla temperato dalla norma che stabilisce un reciproco "dovere di lealtà e mutua solidarietà" tra gli stati membri in questo campo. In un regime di unanimità, la sola politica possibile è quella della paralisi o del minimo comune denominatore (quasi sempre annacquato, per la necessità di creare un consenso a tutti i costi). Tutto ciò è vero già adesso; figuriamoci quando l'Unione, a partire dal 1° maggio 2004, conterà 25 membri effettivi. Il presidente della Convenzione, che ha proposto un ardito paragone della sua persona a Thomas Jefferson, padre della Dichiarazione d'indipendenza e magna pars della Convenzione di Filadelfia che redasse la Costituzione degli Stati Uniti, ha dichiarato che pensare ad una diversa procedura decisionale in politica estera non era in questa fase realistico. Tutto quello che si è riusciti ad inserire (ed è già tanto) è che i primi ministri possano decidere all'unanimità di... decidere a maggioranza. Ma il ruolo della Convenzione era esattamente quello di "volare alto", di avanzare proposte ardite, per porre i governi dinanzi al dilemma di una vera scelta politica. Non bisogna dimenticare che questa nuova formula era stata pensata proprio per superare l'impasse dei negoziati a porte chiuse tra i plenipotenziari dei governi, che rischiava di soffocare la spinta rifomatrice dell'Unione. Tornando per un attimo a Jefferson, ricordiamo che i delegati di Filadelfia decisero di abbandonare il voto all'unanimità, e quindi il diritto di veto, sin dal primo giorno di riunione. Questo argomento può sembrare tecnico e procedurale, ma c'è in gioco ben altro. Se l'Europa vuole davvero dire la sua nel mondo, se davvero vuole essere un partner alla pari con gli Stati Uniti (senza esserne necessariamente una parte avversa), allora i nostri governi dovrebbero deporre la retorica e rinunciare a parte del loro potere per esercitare una sovranità in comune, più ampia e più incisiva. Un'Europa Unita in politica estera potrebbe inoltre contribuire a riavviare su basi più solide il cosiddetto "dialogo transatlantico", cioè i rapporti tra Unione europea e Stati Uniti che, secondo gli autorevoli esperti americani del "Council on Foreign Relations", attraversano la crisi (di crescita?) più seria degli ultimi 50 anni. Se queste sono le ombre, la Costituzione europea ci fa anche vedere qualche segnale di lungimiranza. Una novità importante, considerate le resistenze incontrate nel seno della Convenzione, è l'inserimento a pieno titolo nel testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata a Nizza nel dicembre del 2000. È un passaggio importante per i cittadini europei che vi potranno leggere quali sono i comuni diritti ed anche le responsabilità. Un altro punto di rilievo è la creazione di un vero e proprio "ministro degli Esteri" dell'Unione che, pur essendo nominato dai capi di governo (manco a dirlo all'unanimità) avrà la carica di vice-presidente della Commissione europea. Accanto al mostro a due teste, abbiamo qui una testa con due cappelli, ed è già un bel miglioramento. Resta da vedere quale politica estera l'Unione riuscirà a forgiare in questo groviglio di disposizioni, visto che anche il presidente del Consiglio europeo avrà il compito di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione. Il risultato per il ministro degli Esteri europeo potrebbe essere quello di scoprire un'identità da "visconte dimezzato". Un altro elemento positivo è l'istituzione (ma a partire dal 2009) di una Commissione europea di soli 15 membri (quale che sia il numero degli stati che fanno parte dell'Unione). È uno sviluppo che era già stato previsto nel Trattato di Nizza, ma che ora, in un contesto "costituzionale", assume una particolare solennità. Ciò significa infatti che la Commissione, al di là dei problemi che si porrebbero per un suo funzionamento "assembleare", viene sganciata da ogni rischio di diventare una sorta di congresso internazionale, essendo costretta ad accogliere tanti commissari quanti sono i paesi dell'Unione. I membri della Commissione dovranno in futuro essere scelti su base perfettamente paritaria, senza preferenze per i paesi più forti, popolosi e potenti. La bozza di Convenzione va ora, a partire da ottobre, e sotto presidenza italiana, all'esame della Conferenza intergovernativa, cioè l'organo previsto dai Trattati per rendere effettive queste proposte. Sarebbe paradossale (ma lo si può sempre auspicare) se fossero proprio i rappresentanti dei governi, rovesciando le parti, a dimostrare di saper osare sulla

strada dell'integrazione più dei "convenzionali"!