

I due polmoni dell'Europa

GIUSEPPE VEDOVATO

La storia ha i suoi tempi, e dell'integrazione europea tento di scandire i tempi, seguendo la continuazione del processo unitario, che sintetizzo evocando un verso ovidiano: «*Duo laborantes in una!*».

Due Europe, con «due polmoni» secondo una definizione di Giulio Andreotti, per raggiungere un traguardo comune, concreto e storicamente possibile: l'Unione Europea.

Il Consiglio d'Europa è la prima concreta realizzazione nel faticoso processo della lenta costruzione della unificazione europea, fondata nel gennaio 1949 e dotata di uno statuto firmato a Londra il 5 maggio dello stesso anno, il cui articolo 1 «impegna gli Stati membri a riconoscere il principio della preminenza del diritto e della democrazia parlamentare, e a garantire il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Nasce come Minerva dalle acque tempestose del dopoguerra mondiale, quale risposta pragmatica al confronto bipolare e sul presupposto della divisione della Germania. Ma le motivazioni profonde del processo di integrazione erano l'esecrazione ormai definitiva della guerra; il bisogno di ideologie sostitutive non screditate; e la necessità di creare istituzioni nuove, moderne, capaci di garantire il funzionamento della democrazia di massa in società complesse, soggette a rapide ed imprevedibili trasformazioni.

L'Unione Europea ha una gestione più lunga, dal concepimento di natura economica e di mercato senza finalizzazione politica, maturata sostanzialmente nel tempo attraverso una pluralità di formule diplomatiche e di trattati che hanno adottato vari criteri di metodo: anzitutto il principio dell'evoluzione graduale ma continua, che implica anche un criterio di flessibilità; e quindi, un metodo comunitario, volto a far progredire l'integrazione attraverso il dialogo interistituzionale.

Questo dialogo interistituzionale per raggiungere una unione consensuale sempre più stretta dei popoli europei investe, prioritariamente, le attività ed i rapporti tra Consiglio d'Europa e Comunità europee, tra Assemblea parlamentare e Parlamento europeo, tra questi organismi parlamentari europei e Parlamenti nazionali, enti regionali e locali, fino al coinvolgimento diretto dei cittadini. Queste attività e questi rapporti – attuati con incontri di delegazioni per consultazione e impostazione di programmi e svolti sempre in funzione di collegamento e complementarità tra le due organizzazioni europee, ancorché distinte per costituzione e struttura – hanno segnato le tappe del

cammino diretto all'attuazione piena dell'unità europea. Tappe che vanno viste non soltanto come legittimazione democratica del potere, ma come centri in grado di operare la mediazione effettiva tra tutti i bisogni, e di realizzare quelle che sono le parti fondamentali delle convenzioni e dei trattati via via conclusi e delle produzioni normative e regolamentari ritenute comunque atte a rafforzare l'unità di un'Europa plurale e credibile.

Fino al traguardo del trattato di Lisbona.

25 Stati membri dell'Unione hanno ratificato il trattato di Lisbona. Ultima la Svezia. Mancano la Repubblica Ceca e l'Irlanda.

La Repubblica Ceca, che si appresta ad assumere la presidenza di turno dell'Unione Europea dopo quella francese, ossia a partire dal primo gennaio 2009, ha chiuso, il 26 novembre, soltanto un capitolo della ratifica del trattato, in quanto la Corte costituzionale ceca ha giudicato legittimi i sei punti del testo analizzato ma ha sottolineato che potrebbe riesaminare la questione qualora un soggetto autorizzato, un gruppo parlamentare o il capo di stato, ne facesse richiesta. Un «sì» condizionato. Se il massimo organo giudiziario ceco avesse esaminato la costituzionalità dell'intero documento europeo nessun altro organo delle istituzioni cecche avrebbe potuto fare richiesta per un'ulteriore verifica; il Senato ceco, invece, aveva chiesto il parere solo su alcuni articoli riguardanti in particolare il passaggio di poteri da Praga a Bruxelles. E qui si profila un nuovo intervento del presidente ceco Vaclav Klaus, il quale non fa mistero delle sue posizioni euroscettiche e potrebbe non volere isolare l'Irlanda. Si tratta di una delle tante incertezze che caratterizzano il tortuoso itinerario intrapreso con la convenzione europea e sfociato nel trattato di Lisbona.

Il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre ha sbloccato, con un compromesso, i condizionamenti degli irlandesi per risottoporre a *referendum* il trattato bocciato in giugno con un voto contrario espresso da una piccola parte di una popolazione che in totale non raggiunge l'1% di quella europea. Secondo il trattato di Lisbona dal 2014 il numero dei commissari dovrebbe essere pari ad un terzo dei paesi membri, con un sistema a rotazione: le decisioni diverrebbero meno macchinose e i portafogli non sarebbero più spezzettati come ora fra troppi ministeri. Per convincere gli irlandesi a cambiare idea sul trattato, i capi di Stato e di governo riuniti a Bruxelles vengono incontro alla prima delle condizioni poste da Dublino, accettando che ciascun paese continuerà ad avere un commissario. Per la composizione della Commissione servirebbe una modifica del trattato, ma ciò comporterebbe un nuovo ciclo di ratifiche: l'ostacolo verrà aggirato mantenendo la regola di un commissario per paese con il futuro trattato di adesione della Croazia nel 2009-2010.

Per le altre richieste di Dublino (conferma della neutralità militare e dell'autonomia fiscale, e della non ingerenza dell'Unione in una serie di questioni etico-personali quali l'aborto e l'eutanasia) basteranno semplici protocolli addizionali o dichiarazioni solenni, di cui l'ingegniosità dell'eurocrazia e le diplomazie delle diverse capitali stanno già preparando le bozze. Uno di questi illuminati diplomatici ha efficacemente commentato: «Questa è l'Europa dei 27, costretta a fare tre passi avanti e due indietro per ottenere il risultato di farne almeno uno».

Sono ormai più di tre anni – dal *referendum* francese sulla costituzione europea seguito da quello olandese fino al recente «no» irlandese – che l'Unione si dibatte su come far passare le riforme istituzionali ritenute necessarie al proprio funzionamento.

Gli è che l'Europa sta affrontando varie sfide: la mondializzazione e le sue conseguenze; la sicurezza internazionale; le evoluzioni demografiche e i movimenti migratori; la protezione sociale; i sistemi di *governance* e la democrazia, e – *last but not least* – la deriva dei valori etici, quali la dignità dell'uomo, la libertà in tutte le sue espressioni di pensiero, di coscienza e di religione, la giustizia, la solidarietà, la pace, la sicurezza, il primato del diritto, la diversità e la tolleranza, la non discriminazione, l'eguaglianza tra i sessi.

Queste sfide, così vaste e così multiformi, sollecitano risposte a tutti i livelli dell'azione politica degli Stati membri della Unione Europea. Siamo di fronte ad una sorta di “sussidiarietà attiva” che permette di rispondere con un'azione concertata ed adeguata per raggiungere obiettivi chiari e comuni.

Cominciamo dal cosiddetto «*deficit* democratico».

Il processo di coesione europea è stato di *stop and go* nel quale si è passati dalla «crescita a geometria variabile» al trattato di Lisbona definito una «carta costituzionale semplificata» o «una mini-costituzione». In tutte queste fasi evolutive il principio democratico è stato motivo di discussioni e di critiche, tanto che oggi un convinto europeista, qual'è Giuseppe Guarino, ha dichiarato che «Il problema non è ratificare o non ratificare il trattato di Lisbona, ma porre il problema nella sua giusta luce: cioè mettere da parte organi artificiali e tornare al principio democratico».

Le disposizioni relative ai principi democratici del trattato di Lisbona affermano: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa». Democrazia rappresentativa, al posto della democrazia partecipativa il cui concetto ha preso un nuovo slancio nel corso degli ultimi anni via via che si confermava la crisi della democrazia rappresentativa. Invero, i cittadini europei hanno, con troppa frequenza, la sensazione che le decisioni siano prese a Bruxelles e a Strasburgo da autorità anonime, donde la necessità d'applicazione ri-

gida dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in modo da stabilire chiaramente ciò che attiene al livello comunitario e quanto rientra a livello nazionale o regionale.

Certo, partendo dal lamentato *deficit* democratico è positivo che il trattato di Lisbona presenti un certo numero di progressi nelle sue disposizioni relative alla democrazia rappresentativa. Il ruolo del Parlamento europeo è accresciuto: l'estensione del campo di applicazione della «procedura legislativa ordinaria» che l'istituisce a co-legislatore, le competenze in materia di bilancio estese all'insieme delle spese, l'elezione del presidente della Commissione europea. E l'evoluzione è particolarmente sensibile per quanto attiene allo spazio penale europeo.

Parallelamente, il peso dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo è stato rinforzato, così pure, indirettamente, quello dei Parlamenti regionali, dappoiché il protocollo sulla sussidiarietà dispone che appartiene ai Parlamenti nazionali «la consultazione, all'occorrenza, dei Parlamenti regionali che abbiano potestà legislativa».

Tutto ciò premesso, deve tuttavia constatare che il trattato di Lisbona evidenzia un arretramento rispetto al trattato costituzionale iniziale, nel senso che la democrazia partecipativa non è più messa sullo stesso piano della democrazia rappresentativa, dato che la doppia legittimità all'origine della creazione dell'Unione Europea, da parte dei cittadini e degli Stati, è ora limitata soltanto agli Stati, con la conseguenza che i cambiamenti formali della regola del giuoco delle istituzioni democratiche non elimineranno il permanente malessere democratico.

Urge che gli Stati europei, come le organizzazioni e gli attori sopranazionali, intergovernativi e non statali siano chiamati a regolare gli effetti della mondializzazione: la globalizzazione deve coniugarsi con una mondializzazione della democrazia. La pratica democratica soffre del divario crescente che separa le istituzioni legali rappresentative e le nuove forme di espressioni spontanee che si moltiplicano senza alcun legame con i lavori e le deliberazioni degli organi parlamentari. Una democrazia d'opinione, ovvero d'emozione, sostenuta dal potere mediatico, non dispone della legittimità conferita dal suffragio universale, espressione della volontà generale.

La reintegrazione dei cittadini nel processo decisionale apre un nuovo cammino alla riflessione sulla democrazia partecipativa e sugli strumenti da mettere in campo in vista della sua applicazione concreta, anche tenendo presente che il Consiglio dei ministri è considerato come la seconda Camera dell'Unione.

Di una seconda Camera dell'Unione, come tema ricorrente del dibattito sul divenire delle istituzioni europee, hanno lungamente discusso parlamentari, ministri e anche commissari europei, ad iniziati-

va e cura della delegazione del Senato francese per l'Unione Europea, arrivando alla conclusione di suggerire la creazione di un Senato europeo idoneo a conseguire il duplice obiettivo della democratizzazione dell'Unione, da una parte, e della migliore associazione degli Stati, dall'altra. Un Senato europeo, il cui nucleo sia costituito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Non un «Parlamento europeo *bis*» secondo la felice espressione di Jacques Oudin, ma con specifiche funzioni raggruppabili intorno a tre compiti: la partecipazione alla elaborazione delle norme, l'applicazione del principio di sussidiarietà e il controllo dell'esecutivo.

Un discorso a parte merita la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che avrà lo stesso valore giuridico dei trattati. Questa prospettata «costituzionalizzazione» della carta non fa altro che una ricognizione dell'esistente coniugando valori e principi espressi dagli atti costitutivi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, integrati progressivamente dalle convenzioni e protocolli del Consiglio e dai regolamenti e direttive dell'Unione. Nel preambolo alla carta leggesi: «La presente carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

Qui va ricordato che perché questi diritti fondamentali non siano solo diritti dichiarati ma giurisdizionalmente garantiti su scala europea, il Consiglio d'Europa promuove a Roma, nel 1954, la siglatura di una convenzione europea per la salvaguardia di questi diritti, e crea subito la Corte europea dei diritti dell'uomo e successivamente un commissario ai diritti dell'uomo, come istituzione indipendente nella struttura del Consiglio, al fine di promuovere la sensibilizzazione ai diritti dell'uomo ed al loro rispetto negli Stati membri del Consiglio stesso. L'Unione Europea, dal canto suo, nel 2003 decide di trasformare l'Osservatorio europeo dei fenomeni razziali e xenofobi in Agenzia dei diritti fondamentali, dando così seguito a quanto convenuto in una dichiarazione congiunta sulla cooperazione ed il partenariato tra il Consiglio d'Europa e la Commissione europea.

In questa nuova situazione, il Consiglio d'Europa, in quanto organizzazione paneuropea che conta attualmente 47 Stati membri europei, di cui la totalità degli Stati membri dell'Unione Europea, conferma la disponibilità a continuare la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'insieme dell'Europa.

L'articolo 6 del trattato di Lisbona, nel tentativo di evitare o almeno limitare un doppio impiego, dice: «L'Unione aderisce alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze della Unione definite nei trattati». Questa adesione è stata più volte sollecitata invano dall'Assemblea parlamentare e dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Questa sovrabbondanza inutile di funzioni analoghe, questa sovrapposizione concorrenziale di organi giurisdizionali, questa presenza di competenze difficilmente specificabili, questa incertezza di produzioni giurisdizionali non uniformi per la tutela dei valori e dei diritti fondamentali sono punti dolenti e pregiudizievoli nell'architettura del trattato di Lisbona.

Un'altra serie di dubbi suscita il contenuto delle disposizioni della carta dei diritti fondamentali (sono oltre 50 articoli raggruppati intorno a titoli riguardanti: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia), che il trattato di Lisbona recepisce con «valore vincolante» per gli Stati membri, tanto che Regno Unito e Polonia hanno rifiutato questo «valore vincolante», ottenendone l'esenzione.

I motivi di preoccupazione sono stati riassunti da un vescovo francese, Dominique Rey, già dai primi di febbraio di quest'anno, per mettere soprattutto in evidenza la regressione tra alcune norme della carta e la convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 del Consiglio d'Europa e la convenzione di biomedicina del 1997 sempre del Consiglio d'Europa.

Ma ciò che è discutibile e rivela sofferenza – in questa non effimera costellazione di momenti finalizzati al raccordo unitario e al riferimento e all'orientamento ideale di quanti responsabilmente sono più da vicino interessati all'impegno operativo – è che in questa carta è scarso l'approccio alla cultura, la quale è la più idonea ad arrestare il lamentato pericoloso declino dei valori fondamentali, e la più capace di vivificare il presente attraverso la rilettura e la reinterpretazione del passato, perché, per due millenni, è stata portatrice di valori di cui il mondo intero ha beneficiato.

La cultura – considerata non più in termini elitistici e ristretti, ma in senso globale e antropologico – è una grande risorsa per concorrere a ridurre le incertezze presenti che preoccupano i paesi europei nelle loro due organizzazioni europee che condividono gli stessi ideali di libertà, di giustizia e di pace; e per fare, con il tessuto di rapporti con tante associazioni ed enti culturali, del nostro continente veramente un «continente culturale»: «un insieme» che ragiona nella logica dell'«insieme», che opera per la salvaguardia dell'«insieme».

Quello che appare a noi essenziale è l'esigenza che si prenda finalmente atto del fatto che la politica europea non è più da tempo politica estera, e che essa è dunque parte integrante della politica dei paesi membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea; e che dalla comprensione di questo aspetto deve discendere il modo in cui i governi, i Parlamenti e le opinioni pubbliche devono comportarsi per esprimere orientamenti, integrare obiettivi, colmare lacune.

Nel riprendere il cammino dopo la tappa di Lisbona, i «due polmoni» devono respirare profondamente, per arrivare a celebrare il rito di una Europa veramente unita. Da un punto di vista culturale l'Europa «allargata», più che una sequenza di nuove adesioni, è un ritrovarsi, un ricongiungersi di popoli. E perché il nostro continente, ridotto, secondo la qualificata espressione di Paul Valéry, ad una «appendice dell'Europa-Asia», possa rafforzare una comune coscienza unitaria, utilizzi la forza propulsiva e trainante delle Università europee che, come scriveva Edmond Giscard d'Estaing, sono «animate da uno stesso spirito e collegate l'una all'altra da scambi incessanti, creando così la rete che permetterà l'irrigazione del pensiero per fecondare un'Europa che prenda gradualmente coscienza di sé stessa, e che sarà ogni giorno più stupita di aver atteso così a lungo per conoscersi e sapere che esisteva».

A F R I C A

Direttore: GIANLUIGI ROSSI

Anno LXIII - N. 3 - Settembre 2008

ARTICOLI

- *L'Union du Maghreb Arabe, ovvero l'utopia* - Francesco Tamburini
- *Il dualismo Sab/Somali e la definizione della identità nazionale somala* - Ali Mumin Ahad

NOTE E TESTIMONIANZE

- *I PRSPs hanno rafforzato il potere dei Paesi poveri?* (Maria Serrenti); *La rete urbana della Nigeria. Retaggio storico e dinamiche attuali* (Simona La Cioppa); *La donna nel Libro Verde di Gheddafi* (Lara Bertazzi); *Regine del Sahara* (Fiorenza Ferretti).
- *Recensioni e Segnalazioni.*