



## **Memorandum per le elezioni del Parlamento europeo del 2009**

Il compito degli editoriali è di commentare gli eventi e le cronache come giornalismo di seconda istanza – come una volta lo abbiamo chiamato – che non si bruci nel giorno per giorno.

In questa prospettiva, l'Europa ha costituito un tema prevalente e ricorrente degli articoli di apertura di questa rivista. È un dato che confermiamo anche questa volta. La ragione di un nuovo editoriale "europeo" è duplice. Da una parte, la grande crisi finanziaria ed economica globale chiama drasticamente in causa l'Unione Europea e ne interpella le capacità; dall'altra, abbiamo vissuto mesi pieni di eventi gravi e rilevanti per il quadro europeo. Ricordiamo rapidamente questi ultimi. Ci sono gli eventi che potremmo definire "interni" al continente. Alcuni di segno negativo, come l'esito del referendum irlandese sfavorevole al Trattato di Lisbona. O come il crescere dell'ondata antieuropeista che consegue al nuovo impressionante successo dei partiti della destra populista in Paesi come l'Austria (e precedentemente, del British National Party alle elezioni amministrative del Regno Unito). A questo riguardo, la rassegna dei fatti dovrebbe annoverare molti altri esempi, e riguardare non pochi Paesi membri. Altri eventi sono di segno positivo. Il riallineamento su posizioni molto meno antieuropeiste da parte delle forze politiche in Polonia. E, nell'area prossima più significativa, i Balcani, il consolidarsi di una tendenza europeista che deriva dal rafforzamento in Serbia del Presidente Tadic, forse disponibile a ridimensionare il caso Kosovo nell'ipotesi di una separazione dell'area serba dal nuovo micro Stato (che, sia detto per inciso, non è stato un affrancamento dalla logica cosiddetta westfaliana degli "Stati-nazione", ma una sua conferma in sedicesimo in chiave di etno-nazionalismo). Insomma, per i Balcani, l'Unione costituisce, malgrado tutto, un punto di riferimento importante.

## LA GRANDE CRISI GLOBALE

Ci sono, soprattutto, gli eventi che stanno sconvolgendo la scena internazionale e riguardano il mondo globalizzato: il disastro dell'economia finanziaria e l'inizio di una recessione a scala mondiale. Sono questi gli eventi che pongono l'Unione Europea di fronte a problemi nuovi di grande e inedita gravità. Non è facile dire se e come alla fine l'Unione resisterà ad eventi straordinari, e si attrezzerà per farvi fronte nei tempi medio-lunghi che appaiono necessari. Negli Stati Uniti, il cosiddetto Piano Paulson ha faticato molto, nella particolare condizione dei rapporti fra il Congresso e un Presidente uscente, per essere approvato dopo alcune modificazioni. La sua attuazione ed i suoi progressivi aggiustamenti costituiranno una storia molto complessa. Da parte dell'Unione Europea, si è avuto modo di sperimentare per la prima volta una nuova procedura decisionale: quella che parte dall'Eurozona, cioè da un forte coordinamento fra i 15 Paesi membri che hanno adottato la moneta comune, ma non proprio una politica unitaria. La situazione di un fronte coordinato ma non ancora unito è stata bene illustrata da Fiorella Kostoris in un articolo sul "Sole 24 Ore", che ripubblichiamo nel Taccuino. Una linea comune che non aspira ancora a disporre di strumenti comuni. L'evoluzione dei fatti, però, potrebbe imporli. Sarà interessante ed importante ricostruire bene come le cose sono andate e come andranno, perché – come sempre – i dettagli contano, soprattutto quando si inaugura, su argomenti di grande importanza, un percorso decisionale nuovo. Sta di fatto che, dopo una partenza sbagliata che sembrava scaturire dalla convinzione di poter affrontare, ogni Paese per proprio conto, individualmente, la crisi delle banche e dei mercati finanziari, le decisioni assunte dal Governo inglese e la forte iniziativa di Gordon Brown hanno mobilitato l'Eurozona, proprio in ragione della convinzione dello stesso Premier inglese, raccolta e fatta propria dal Presidente pro-tempore dell'Unione Sarkozy, che la "prova della verità" di una linea di contrasto della crisi sarebbe stata l'impegno congiunto dei 15 Paesi europei dell'euro. Paradossalmente, l'ex Cancelliere dello Scacchiere che aveva mobilitato anni addietro tutta l'intelligenza economica del Regno Unito per dimostrare che bisognava tenere fuori il Paese dall'euro è stato, in questa occasione, il grande certificatore del ruolo conquistato dall'euro e ha risvegliato la bella addormentata, cioè l'Eurozona, come polo decisionale strategico sia all'interno sia all'esterno dell'Unione Europea.

Naturalmente, gli elementi positivi di questi recenti sviluppi della politica europea saranno messi a dura prova. Al riguardo, le valutazioni si possono per ora attestare sul giudizio espresso, nel giorno stesso in cui gli veniva assegnato il

Premio Nobel, da Paul Krugman: “We still don’t know whether these moves will work. But policy is, finally, being driven by a clear view of what needs to be done” (International Herald Tribune, 14 ottobre).

Intanto, a parte le idee di nuovo “governo” dell’economia europea che la presidenza francese dell’Unione nel secondo trimestre 2008 sembra coltivare e lanciare negli attuali frangenti, qualche significativo ripensamento è in corso. Quello, per esempio, del Governo della Danimarca che sembra voler riproporre l’opportunità di aderire alla moneta comune attraverso un nuovo referendum. Nel frattempo, sui temi della regolamentazione dei mercati finanziari e dei grandi soggetti che vi si sono insediati, il Parlamento aveva già preso iniziative. Come dimostra il Rapporto di cui parla Anders Fogh Rasmussen nell’intervista che pubblichiamo nel Taccuino. Il Parlamento, con un rapporto approvato a larghissima maggioranza, ha inteso sollecitare la Commissione ad intervenire. La crisi esplosa quasi in contemporanea con l’approvazione del rapporto ha pienamente avvalorato l’azione del Parlamento europeo, anche se le dimensioni della crisi hanno subito richiesto che si giungesse ad interventi congiunturali immediati, e non soltanto a quelli di regolamentazione, che sono di tipo strutturale. Ma che rimangono essenziali.

## E ALLORA, L’EUROPA C’È?

Ad ogni modo, è molto singolare che di fronte all’inedito della storia non venga meno, al posto di analisi attente e pensose, il petulante ripetersi delle lamentazioni. L’Europa non c’è, l’Europa è impotente, e così via. Lamentazioni che sono comuni ai federalisti delusi e agli euroscettici, e che declinano l’ovvio in varie forme. Con un’ enfasi inutile e un po’ noiosa. Beninteso, questa è un’osservazione che va fatta soltanto per togliere di mezzo inutili divagazioni e per ricordare, come spesso abbiamo fatto su queste pagine, che l’Unione è sì federale ma solo nel senso etimologico che deriva da un insieme di “foedera” fra gli Stati presenti sul continente Europa. L’Unione è, innanzitutto, un tavolo negoziale permanente e obbligatorio fra Stati, che produce per questi decisioni vincolanti. Come sanno, magari più dei governanti, i tanti avvocati, magistrati e uomini di impresa che trattano questioni e affari ricadenti nelle materie di competenza comunitaria. Un tavolo di tal genere non produce decisioni facili e immediate anche di fronte a grandi crisi. Anche perché, a fronte, non abbiamo – nel caso di grandi crisi – l’esempio di facili ed efficaci decisioni in ambito di Stati nazionali. La vicenda degli Stati Uniti di fronte al crack finanziario non è, in tal senso, esemplare.

Sta di fatto che l'Unione Europea, prima sul caso della guerra in Georgia e dei rapporti con la Russia, poi nel caso della grande crisi finanziaria, ha preso posizioni di rilievo, quelle ragionevoli e possibili sulla base anche del principio di sussidiarietà che nei due casi ha funzionato in direzioni diverse: quella sopranazionale, nel caso della Georgia; quella degli interventi nazionali ma coordinati, nel caso della crisi finanziaria. Rimanendo aperta, al momento in cui scrivo, la questione degli eventuali salvataggi di grandi banche europee transnazionali, e del modo per rianimare il "mercato interbancario" dei prestiti fra banche e varie altre questioni a cascata. C'è da dire il tavolo è lì, con le sue regole di comportamento, aspetta proposte. Nessuno può chiuderlo. Al più, può abbandonarlo. E quasi quasi mi piacerebbe vedere chi ha il coraggio di farlo. Con quali motivazioni e con quali prospettive. Per questo è del tutto legittima la lettura della vicenda del Trattato di Lisbona come viene fatta da Francesco Velo in questo numero della rivista, sulla base della convinzione del valore tuttora vincente del metodo comunitario. Quel metodo che non è lo strumento di un supposto "complotto delle élites" per fare l'Europa senza il consenso popolare – come sempre viene riproposto nelle letture populistiche della vicenda dell'integrazione europea – ma è il dettato di una visione compiuta della realtà del continente e delle sue fratture storiche di cui tener conto, in un certo modo rispettandole, per ricomporle per vie trasversali.

## A CHE SERVONO I PARTITI EUROPEI?

Dunque, le elezioni della primavera del 2009 avverranno nel mezzo di una sequenza di eventi di massimo rilievo. Pur ammettendo che sarà difficile orientarsi, la prima domanda che viene da porsi è: quali piattaforme sarà possibile presentare agli elettorati europei? Sarà l'occasione per i partiti europei di uscire fuori dal guscio in cui si sono immobilizzati come meri "gruppi parlamentari" che giocano tutte le loro partite nell'ambito istituzionale del Parlamento europeo? I partiti magari vedono accrescere il proprio ruolo in ragione della crescita delle funzioni, formali e informali, del Parlamento, ma finora hanno rinunciato ad avere alcuna significativa presenza attiva nella società europea. In realtà, sta proprio ai partiti essere, a livello europeo, gli animatori di idee e progetti. Essi dovrebbero dare risposta a quell'esigenza di un'anima più spiccatamente politica che si dice necessaria – ed è esattamente così – per il processo di integrazione europea. Nel passato, gli animatori sono stati i grandi statisti del dopoguerra che non hanno più trovato eredi. Il testimone sarebbe dovuto passare ai partiti, non certo per entrare nei meccanismi dell'Unione, bensì per sostenerne l'anima.

Il generale declino dei partiti come soggetti politici collettivi ha per ora impedito addirittura di intravedere questa missione.

Paradossalmente, il centrosinistra italiano nei suoi disagi e dilemmi di collocazione europea (disagi e dilemmi che non sono poi gran cosa, almeno finora, data la natura di gruppi parlamentari che hanno i partiti europei) ha la possibilità di farsi promotore di un discorso propositivo rivolto al *demos* europeo. Tra l'Atto Unico del 1986 e l'introduzione dell'euro come moneta comune nel 2002, l'Unione Europea ha rappresentato un esperimento senza precedenti e senza paragoni, cui ha arriso un successo che è parso potesse essere senza ostacoli. In qualche modo, meccanismi e logiche dell'Unione possono costituire elementi significativi per quel modello di governo della globalizzazione che sta emergendo come una necessità storica. Questo esperimento, tuttavia, ha avuto i suoi costi e la sua penosità per i popoli d'Europa. Per questo, bisogna riannodare i fili di un discorso difficile, in qualche misura interrotto, la cui mancanza sta contribuendo a creare le ansie e lo spirito regressivo che caratterizza i nostri giorni. Le elezioni del 2009 possono essere una concreta possibilità per rianimare una certa voglia d'Europa. Che l'Unione sia più una necessità che un'opzione è infatti ben chiaro a troppe persone di buon senso all'interno di tutti gli Stati membri, ed è perciò verosimile che una tendenza a elaborare idee e progetti con fiducia ed ambizione possa manifestarsi (se non ancora imporsi) all'interno delle forze politiche nazionali.

Per ora, c'è però da constatare che delle prossime elezioni europee si è cominciato a parlare in prospettive, come sempre, prevalentemente interne. Per non dire della logica di bottega che prevale in Italia, mirata soltanto a dare seguito in sede di elezioni europee alla legge "porcata" che vige per le elezioni politiche nazionali.

In sostanza, fondandosi sull'idea che l'Unione comunque non corra pericoli, anzi abbia ancora una naturale attrattività, i partiti, stancamente più che cinicamente, si stanno accomodando nelle pieghe della logica intergovernativa che domina l'Unione.

## IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE MARCIA

Logica che *The Economist*, nel commentare il no irlandese al Trattato di Lisbona (*Just to bury it* – 23 giugno 2008) così sintetizza: i leaders europei reagiscono alle espressioni sgradite di volontà popolare con tre atteggiamenti successivi, divenuti ormai "depressingly familiar". Innanzitutto, essi dichiarano "portentously", a gran voce, che il club Europeo è in crisi profonda e incapace di fun-

zionare. Subito dopo, essi pongono l'onere di trovare una soluzione in capo al Paese che ha detto no. Infine, cominciano a suggerire che gli elettori in questione devono ripensarci e minacciano che un secondo rifiuto potrà porre il Paese recalcitrante nella condizione di dover lasciare l'Unione. Tutto ciò mentre "the Brussels machinery" continua a operare normalmente. La conclusione che trae l'*Economist* è che "the claim that an expanded EU of 27 countries cannot function without Lisbon is simply not true". Qualche tempo dopo, il senno del poi che suggeriscono i portentosi eventi successivi non si può dire che questa conclusione sia convincente. Certo, le cose continuano ad andare. Faticosamente, ma vanno. Che qualcuno voglia marciare drasticamente all'indietro ancora non si è visto. E la macchina è tale, complessivamente, da far fronte anche ai grandi imprevisti. Il caso della Georgia dice che, bene o male, gli Stati Uniti sono usciti sostanzialmente di scena e l'Unione Europea ne ha preso il posto con posizioni autonome. (Non proprio da sciocchi "profeti disarmati", come Angelo Panebianco, a metà agosto, denunciava sdegnosamente. Se non altro, perché l'Europa ha i suoi interessi da far valere di fronte ad un'autocrazia come quella russa che è più debole, internazionalmente parlando, di quel che vuol far credere). Poco tempo dopo, una *machinery* abituata alla routine, a sorpresa, trasforma, davanti alla grande crisi globale dei mercati, l'Eurogruppo da gruppo informale degli Stati membri che hanno adottato l'euro, in un gruppo decisionale. Andando così ad assumere in pieno le caratteristiche di una "cooperazione rafforzata" (come non doveva essere, perché adottare la moneta comune è un obbligo a patto di avere i requisiti richiesti e a parte Regno Unito e Danimarca, cui è stato concesso il privilegio dell'opting out). Tutto ciò significa che il processo di integrazione europea alterna ed incrocia fasi di avanzamento nella definizione delle procedure istituzionali e fasi di uso creativo delle possibilità che offrono i vari tavoli negoziali. È assolutamente scontato, tuttavia, che i compiti di tamponamento di una sia pur grande e sconvolgente crisi e quelli di realizzare e governare la realtà che dovrà nascere dal superamento della crisi sono cose molto diverse. Il sistema di governo necessario è una questione cruciale.

## A PROPOSITO DEL TRATTATO DI LISBONA

Del Trattato di Lisbona non si sa ancora il destino. Il Trattato non è un grande trattato, come non lo era quello di Roma del 2004 finito contro le bocciature dei referendum olandese prima e francese subito dopo.

Sulle caratteristiche del Trattato è intervenuto, con molto spirito, Giuseppe Guarino che ha suggerito, con un appropriato saggio polemico (*Ratificare Lisbona?*

Passigli Editore, Firenze, 2008), di non ratificare. Cosa che invece il Parlamento ha fatto all'unanimità. Fatto di per sé da non enfatizzare e che comunque significa una cosa con certezza: il Trattato non è stato letto e tanto meno discusso.

Il libro di Guarino è intrigante. Per certi aspetti è un thriller. Per gran parte, è una minuziosa ricostruzione, sul piano delle norme, dei poteri di decisione che si sono andati accumulando in capo alla Commissione senza che quest'organo possa dirsi rispondente al canone della democraticità. Il nuovo Trattato non sembra apprestare alcun correttivo, anzi consolida nella Commissione e negli altri organi dell'Unione questi caratteri di non democraticità. E ciò mentre cerca di rafforzarli nell'intento di superare le debolezze che, nella pratica, sono sempre presenti nei procedimenti decisionali dell'Unione.

Nella logica di un'arringa intesa a suggerire di non ratificare il Trattato, Guarino riprende ed accentua i motivi di non stretta congruenza del Trattato dell'Unione nella versione di Lisbona con i vincoli della democraticità e della parità imposti dalla nostra Costituzione. L'argomento viene sottolineato con forza perché non saremmo più, con il nuovo trattato, in una fase transitoria di integrazione, ma entreremmo in un assetto istituzionale definitivo difficilmente modificabile. Di qui il caveat: attenti a ratificare perché poi da questo assetto non ci si muove più con danni per la democraticità e, da un punto di vista nazionale, della parità. Inoltre, Guarino rimprovera alla Commissione di non avere fatto bene il proprio mestiere di sorveglianza nei confronti della finanza pubblica italiana, avendo solo insistito sul deficit, cioè sull'indebitamento, piuttosto che sul debito e la sua riduzione.

Nel leggere il libro, si ha l'impressione fin quasi alla fine che il ragionamento si soffermi quasi esclusivamente su questi temi che, in fondo, sembrano superati in termini sia di "costituzione materiale" europea, sia di sensibilità e ragioni politiche. E ben s'intendono le accentuazioni, in quanto necessarie a trovare motivi per convincere il legislatore a non ratificare. Ma ecco il thriller. Alla fine, la sorpresa è nello scoprire che l'intenzione vera è quella di rilanciare la democrazia europea sul serio, e non al modo di *The Economist* che per rispetto della democrazia dice che il responso irlandese ha chiuso il discorso (anche perché intanto l'Unione funziona, affronta problemi e in momenti di crisi emerge come soggetto importante). No, l'alternativa alla logica che è stata seguita nel Trattato di Lisbona c'è, secondo Guarino, ed è:

"una sola: essere fedeli ai principi. Bisogna avere cura che i paletti restino fermi. La 'democrazia' è stata evocata nel primo capoverso del Trattato (testo aggiunto a Lisbona). Viene richiamata (Lisbona) nel quarto, nel settimo capoverso delle premesse; nell'art. 1bis delle disposizioni comuni; forma oggetto di un apposito titolo (il II).

Tutti gli organi dell'Unione investiti di poteri politici formali devono trarre la loro legittimazione da una derivazione dal Parlamento europeo, unica espressione diretta dei 500 milioni di cittadini dell'Unione.

Il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, i singoli Commissari devono essere scelti mediante elezione dal Parlamento nel proprio seno.

Deve permanere per i Commissari la regola dell'appartenenza per quote ai vari Paesi membri. La ripartizione non può effettuarsi però su base paritaria. Deve quanto meno rispettare la ponderazione tra i vari Paesi quale risulta dalla distribuzione dei seggi parlamentari.

Va mantenuta la qualificazione dei partiti quale 'importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione', avente il compito di 'formare una coscienza europea' e di 'esprimere la volontà *politica* dei cittadini dell'Unione' (art. 191, 1° comma, TCE). La volontà politica, per essere effettiva, deve comprendere la partecipazione alla selezione del personale competente per le decisioni finali. I partiti, se sono privati di questo ruolo a livello comunitario, vedono affievolirsi le loro funzioni anche a livello nazionale.

Conclusivamente: *i traguardi di Lisbona sono corretti. Le tecniche per realizzarli, no.* È indispensabile la derivazione degli organi collegiali (Commissione) e individuali (Presidente del Consiglio europeo, Presidente della Commissione, alto rappresentante) dal Parlamento. Spetta al Parlamento la funzione di reale fulcro del sistema”.

A prescindere dalle sorti ancora non chiarissime del Trattato di Lisbona, la discussione cui chiama Guarino è importante. Innanzitutto bisogna intendersi a fondo sulla portata della democrazia in un sistema e in un processo federale o parafederale a dimensione continentale e procedente per linee funzionali. Innanzitutto, che si può dire riguardo allo stato della democrazia nell'Unione Europea? Due recenti linee di riflessione possono essere citate a questo riguardo: quella di Stefano Micossi, (*Democracy in the European Union*, CEPS, Working Document No. 286, febbraio 2008) e quella di Vivien A. Schmidt (*Democrazia in Europa e in America in “East”*, n. 17, dicembre 2007). Micossi sottopone ad esame il funzionamento degli organi dell'Unione secondo il principio della “legittimazione democratica” che viene suggerito come necessario per verificare la democraticità o il grado di democraticità di un sistema di governo complesso. Legittimazione che significa sistema di controlli e di compensazioni, aggiornato meccanismo di *checks and balances*. Un recentissimo libro di Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique* (Ed. Seuil, Paris, 2008) suffraga questa linea me-

todologica. Schmidt, attenta osservatrice americana delle vicende dell'Unione, percorre le tante strade della democrazia europea (propria di quel che definisce un grande "Stato regionale"; ma converrebbe chiamarlo diversamente, per esempio "continentale") con una statualità diversa da quella del modello Statonazione. Ne deriva una ampia indicazione di contraddizioni, frammentazioni e percorsi incompiuti, considerati anche in maniera controintuitiva, che tuttavia non si conclude con la pura e semplice negazione della democraticità. Al contrario, come del resto ricorda Guarino quando scrive che "la bilancia tra democrazia ed organocrazia, nella disciplina attuale dell'Unione, non pende in modo netto da nessuna delle due parti".

Questa della democrazia europea è certamente la questione delle questioni. Qui dobbiamo fermarci ad un accenno. Il dibattito deve andare avanti con rigore e profondità d'analisi. Il primo obiettivo da auspicare e da conseguire è un rinnovamento del Parlamento europeo all'insegna della qualità delle rappresentanze espresse dagli elettori dei Paesi membri. Il Trattato di Lisbona ha fissato un principio nuovo e importante: "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione", senza parlare più di "rappresentanti dei popoli degli Stati" che compongono l'Unione". È il momento di dare un seguito importante al principio, preparando le elezioni molto meglio che nei modi sciatti cui siamo abituati.