

Dicembre 2009

Il primo dicembre è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, dopo otto, difficilissimi anni di proposte e bocciature. Il risultato non è commensurabile né alle aspettative iniziali, né alle fatiche costate. L'Unione europea a Ventisette si è data un assetto forse più razionale per la gestione dei suoi affari correnti, ma ha anche mostrato di non avere margini per ulteriori revisioni né tantomeno per ambiziosi progetti politici. L'Europa, dunque, finalmente volta pagina, ma solo per confermare che, dopo la moneta unica, la riunificazione tedesca e l'allargamento, il progetto europeo si è arenato in un patto di cooperazione e integrazione a livello di mercato tra Stati eterogenei che non vogliono rinunciare alla propria sovranità e sperano ancora di fronteggiare la globalizzazione con gli strumenti di potere nazionali e le istituzioni intergovernative.

Nel quadro politico a Ventisette (e presto anche più) manca innanzitutto la volontà da parte dei governi di proporre obiettivi ambiziosi, nonostante la situazione economica e politica li richieda. E questo implica che ormai non si può più sperare in quella possibilità di evoluzione in senso federale dell'Unione su cui avevano contato i padri fondatori delle prime Comunità e che aveva alimentato la filosofia dei piccoli passi. Chi spera quindi che il Trattato offra la possibilità di sviluppare nuove politiche che ridiano slancio alla dimensione europea, purtroppo si illude. È stata la stessa Corte costituzionale tedesca a ricordarlo lo scorso luglio, e a porre con brutale chiarezza l'alternativa tra il mantenimento dell'attuale struttura che resta sostanzialmente intergovernativa (pur con i caratteri eccezionali, sotto molti aspetti, del livello di integrazione raggiunto) e una rifondazione del progetto europeo che porti, attraverso un esplicito atto costituente, alla creazione di un vero Stato federale – che, aggiungiamo noi, evidentemente non può avvenire se non a partire da un primo nucleo di paesi.

Il *Bundesverfassungsgericht* è stato particolarmente esplicito su un punto che dovrebbe far riflettere chiunque abbia a cuore il futuro dell'Europa e creda che si debba ridare slancio al progetto dell'unità politica del continente. Esso riguarda l'impossibilità di trasformare gradualmente l'Unione senza cambiarne radicalmente la natura, bensì attribuendole poco alla volta le competenze politiche che costituiscono il cuore della sovranità statale. Più precisamente la Corte ricorda che, nell'attuale equilibrio istituzionale che caratterizza l'Unione – che vede i paesi membri "padroni dei Trattati" perché non esiste un livello di potere europeo sovrano legittimato e controllato dai cittadini – le materie fondamentali (come ad esempio la difesa) non possono essere "comunitarizzate". Tutte le competenze che riguardano i settori vitali della convivenza civile devono rimanere nazionali e, a livello europeo, possono solo essere coordinate nel quadro puramente intergovernativo, che comporta la regola dell'unanimità. In altri termini, in tali ambiti, non è accettabile che si introduca il voto a maggioranza nel Consiglio, eludendo l'accettazione esplicita da parte degli Stati membri, ed in particolare dei loro Parlamenti: ciò lederebbe, infatti, il diritto dei cittadini a partecipare, direttamente o attraverso i loro legittimi rappresentanti, all'elaborazione delle scelte fondamentali per il loro stesso futuro, e creerebbe un vulnus democratico intollerabile. Infatti, come indirettamente ricorda la Corte costituzionale tedesca, in un quadro confederale la prerogativa del diritto di veto da parte degli Stati è strutturale; per poterla superare è necessario creare uno Stato federale dotato di una struttura bicamerale.

Il funzionamento e le prospettive di trasformazione dell'Unione europea, dunque, sono totalmente condizionate e limitate dal fatto che si tratta sostanzialmente di un'organizzazione internazionale, il cui governo effettivo è rappresentato dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che sommano poteri esecutivi e legislativi e che non sono controllati da corrispondenti istituzioni europee (e che, anzi, impediscono sia alla Commissione sia al Parlamento europeo di sviluppare funzioni concretamente politiche). Questo non significa che sia impossibile arrivare alla nascita di un vero Stato federale europeo, ma implica che tale nascita possa avvenire solo attraverso un esplicito atto di discontinuità rispetto alle regole esistenti. La Federazione europea non potrà essere il frutto di una decisione presa dai rappresentanti dei governi nazionali all'interno delle istituzioni comunitarie, né dagli Stati tramite l'ordinaria procedura di revisione dei Trattati, ma dovrà derivare da un atto esplicito di rifondazione che i cittadini devono essere chiamati ad approvare al di fuori delle norme nazionali e comunitarie attualmente in vigore. Si tratterebbe infatti di esprimere la volontà di dar vita a una nuova forma di organizzazione politica dell'Europa, volontà che non può essere considerata implicita nelle limitazioni di sovranità alle quali i cittadini europei, attraverso i loro Parlamenti nazionali, hanno acconsentito al momento della ratifica dei vari Trattati che hanno segnato le tappe del processo di integrazione.

Poiché si tratta di fondare un potere nuovo, dunque, i cittadini devono riappropriarsi del potere costituente per esercitarlo nel nuovo quadro. Questa, secondo la Corte, è l'unica soluzione in grado di evitare una "sospensione" delle regole democratiche.

\* \* \*

Vista l'esperienza traumatica della nascita del Trattato di Lisbona, è difficile sottovalutare, o cercare di ignorare, il monito della Corte costituzionale tedesca. Si tratta di un richiamo non solo ai limiti che la Germania deve rispettare nella sua politica europea, ma soprattutto alla difficile realtà della natura del processo di unificazione europea: da troppo tempo sia gli euroscettici sia i fautori dell'unità, per opposti motivi, esagerano i caratteri e le potenzialità sovranazionali dell'attuale Unione europea; ma la speranza che le limitazioni di sovranità pattuite finora tra gli Stati abbiano già spinto questi ultimi in direzione della Federazione è purtroppo infondata. Serve un atto di volontà politica forte per cambiare il destino degli europei, ed è chiaramente una responsabilità che spetta ai paesi fondatori, in primo luogo a Francia, Germania e Italia, colpevoli di non averlo voluto fare finora.

"Mentre gli europei si riuniscono e dibattono, il resto del mondo cresce, investe, innova, commercia e sorpassa gradualmente il vecchio continente. Non si tratta di un destino inevitabile. Ma a meno che non si verifichi un cambiamento profondo in Europa, si tratta del destino più probabile". Questo giudizio, espresso recentemente dall'economista venezuelano Moisés Naim, tra i tanti che avremmo potuto scegliere, sintetizza bene le prospettive che ha di fronte il nostro continente. Chiunque non sia accecato da un vuoto nazionalismo, sa che il profondo cambiamento di cui ha bisogno l'Europa è quello di diventare una vera Federazione. Oggi, che non c'è più la scusa della priorità dell'entrata in vigore del nuovo Trattato e dopo l'ammonimento della Corte tedesca, nessuno può più fingere di non sapere quale sia la strada da percorrere per raggiungerla.

*Publius*

---

Sotto gli auspici della Fondazione Mario e Valeria Albertini

---

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: [publius@euraction.org](mailto:publius@euraction.org)  
Dir. responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 572 del 9 settembre 2002  
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Pavia  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)