

Il nuovo trattato europeo

Una prima valutazione

di Umberto ALLEGRETTI

di prossima pubblicazione in “Rocca”, agosto 2007

Che cosa dire dell'accordo faticosamente raggiunto a Bruxelles tra il 21 e il 23 giugno (con un lavoro efficace della Presidenza tedesca) su un nuovo trattato europeo, sostitutivo del Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004 e bocciato dai referendum francese e olandese? Un giudizio completo sarà possibile solo tra la fine di luglio e il termine dell'anno (forse ottobre), cioè nei tempi fissati per la Conferenza intergovernativa (CIG) che dovrà concordare, sotto la guida della nuova Presidenza portoghese, il testo definitivo; ma intanto una valutazione preliminare può essere espressa, al di là delle notizie ancora una volta troppo sommarie e qualche volta inesatte date dai mezzi di comunicazione, sulla base del comunicato della Presidenza europea – un testo inusitatamente articolato - e dei primi commenti apparsi negli ambienti più consapevoli.

Il Consiglio ha voluto tracciare per la CIG un “mandato” vincolante che già prefigura i punti essenziali del futuro trattato. Ciò non è avvenuto per caso, ma è stato necessario per tranciare le delicate contese di cui sono stati protagonisti la Polonia e, ancor di più, l'Inghilterra, e così mettere a segno, sia pure con gravi sacrifici per le concezioni più europeiste, un risultato sicuro sui punti dirimenti. In questa situazione, e data la complessità e in molti casi le contraddittorietà delle formulazioni del comunicato, non è detto che la Conferenza non debba affrontare delicate questioni e possa fors'anche fornire sgradevoli sorprese. In effetti è già accaduto che il governo polacco abbia detto di voler rimettere in

gioco alcuni punti, per ottenere ulteriori concessioni rispetto a quanto deliberato, provocando una replica della nuova Presidenza , nonché del Presidente della Commissione Barroso e del Presidente del Parlamento.

Possiamo ritenere che, considerato in sé per sé, il raggiungimento di un accordo sia positivo. Come tante volte detto, era assolutamente necessario sbloccare l'Europa dalla grave impasse che ne frenava lo sviluppo, determinando carenze rilevanti anche nel suo funzionamento quotidiano. Con l'accordo, sembrerebbero acquisiti parecchi dei risultati per i quali era stata pensata la Costituzione, le cui innovazioni vengono introdotte in parte notevole negli attuali trattati (che restano in vigore). E' bene tuttavia non dimenticare quel che abbiamo spiegato a suo tempo in vari nostri articoli sulle gravi carenze che la stessa Costituzione aveva, in materia per esempio di adozione di una politica di pace non fondata su mezzi militari, di cooperazione con i paesi del Sud contro l'ingiustizia internazionale, di democrazia interna e di difesa concreta di un modello sociale solidaristico.

I risultati di maggior progresso rispetto alla situazione attuale sono due, e riguardano la Carta dei diritti e le modifiche del quadro istituzionale. La Carta, approvata a Nizza nel 2000 ma finora priva di carattere vincolante per l'azione dell'Unione, acquista finalmente tale carattere. Ma il risultato è offuscato da una serie di restrizioni già figuranti nel Trattato costituzionale che tendono a privarla di influenza sulle legislazioni degli Stati e nelle spiegazioni cautelative che già la corredevano in quel Trattato. Inoltre un protocollo aggiuntivo preteso dall'Inghilterra e accettato dagli altri Stati esclude il potere dei tribunali inglesi di usarla come parametro per l'applicazione delle leggi di quel paese e di derivarne diritti sindacali e di lavoro nell'ambito del Regno Unito, e consente ad alcuni altri Stati di legarsi a questo protocollo; una dichiarazione polacca, a sua volta, esclude che la Polonia debba conformarsi a orientamenti non condivisi in tema di famiglia, moralità pubblica e perfino dignità umana.

L'efficienza delle istituzioni e, in parte, la loro democraticità trarranno miglioramento dalle disposizioni già previste dalla Costituzione. Il Presidente del Consiglio europeo durerà in carica per due anni e mezzo rinnovabili una sola volta, anziché per sei mesi come attualmente, e non rivestirà cariche nazionali, di modo che potrà dare maggiore continuità e maggiore nerbo alla guida dell'Unione. Il parlamento europeo aumenta i propri poteri. La Commissione è ridotta di numero (ma solo, sembra, dal 2014) e quindi dovrebbe rendersi più funzionale e i commissari essere meno legati ai singoli paesi; il suo Presidente vede crescere i suoi poteri e, in parte, il suo legame col Parlamento. Dovrebbero diminuire i casi in cui il Consiglio deve deliberare all'unanimità anziché a maggioranza qualificata. Si sa però che, per imposizione della Polonia, il calcolo di questa passerà alla buona regola della doppia proporzione col numero degli Stati (55%) e della popolazione (65%) compiutamente solo nel 2017. Maggiori dubbi può suscitare il potenziamento – attraverso anche norme nuove rispetto al Trattato costituzionale – dei Parlamenti nazionali: potenziamento in sé corretto soprattutto in vista di assicurare il giusto mantenimento delle frontiere tra competenze dell'Unione e competenze degli Stati custodendo il principio di sussidiarietà, ma tale da potere essere utilizzato nel senso del ripiegamento su livelli minimi di integrazione. Ad esempio, su richiesta polacca, un'apposita norma consentirà in campo familiare a un singolo parlamento nazionale di opporsi a leggi europee attinenti a rapporti aventi implicazioni transnazionali.

Altro risultato in sé positivo è che viene potenziata la figura del responsabile della politica estera e dell'intera azione esterna dell'Unione. Egli viene però privato, per non far ombra all'Inghilterra, del titolo formale di ministro degli esteri, anche se ottiene la disponibilità di un apparato burocratico proprio. Inoltre – e questa contraddizione non potrà non portare a gravi impasse applicative – una speciale dichiarazione interpretativa annessa al Trattato stabilirà che la presenza di quest'organo

non toccherà le prerogative di ogni Stato membro (si legga soprattutto Inghilterra, ma non solo) relative alla formulazione e attuazione della sua politica estera e della sua partecipazione alle organizzazioni internazionali, incluso il Consiglio di Sicurezza: pare proprio che questo significhi che l'Europa non potrà impedire ai membri che lo vogliano di partecipare a una guerra del tipo di quella irakena.

Alcuni altri pochi progressi consistono nell'accrescimento delle competenze dell'Unione in materia di intervento nelle crisi degli approvvigionamenti di energia, di interconnessione delle reti energetiche e di intese internazionali per combattere i cambiamenti climatici. Sembrano molto meno efficaci alcune innovazioni introdotte per richiesta francese: l'esclusione della menzione della concorrenza tra gli obiettivi dell'Unione (che non impedirà l'operatività dei meccanismi concreti che informano al riguardo tutto l'ordinamento europeo e la cui importanza sarà addirittura rafforzata da un apposito protocollo) e la previsione di un protocollo sui servizi pubblici teso a sottolineare i poteri degli Stati di provvedervi. Sembra poi scomparsa nel fuoco delle trattative l'idea italiana di un protocollo volto ad accrescere le funzioni dell'Unione, o almeno del gruppo di paesi aderenti alla moneta unica, in tema di politica economica, fiscale e sociale.

Si vede dunque quanto i progressi ottenuti rispetto alla situazione attuale siano essi stessi gravati da restrizioni e ombre. Si è inoltre rinunciato alla chiarezza concettuale che il Trattato costituzionale conteneva, pur nella sua eccessiva complessità, su molti punti. Si fondono, sì, Unione e Comunità dichiarando che questa scompare, assorbita nell'Unione; ed è l'Unione ad avere finalmente un'unitaria personalità giuridica. E apparentemente accogliendo la critica che era stata fatta alla Costituzione, di giustapporre genuine norme costituzionali e disposizioni attuative e contingenti sulle politiche, si distinguono due trattati: quello sull'Unione diventa il trattato fondamentale e l'altro, quello sulla Comunità, cambia nome diventando il "Trattato sul funzionamento

dell'Unione". Ma la distinzione non viene mantenuta con coerenza e soprattutto – diversamente da quanto da tempo proposto da molte parti – non viene stabilita fra i due strumenti una differenza di gerarchia e una conseguente distinzione delle procedure di revisione future, al fine di consentire la sottrazione delle modifiche delle norme sulle politiche alla necessità di unanimità degli Stati e di ratifica da parte di tutti. Inoltre, ancora per favorire l'Inghilterra, si dichiara con brutalità "abbandonata" ogni terminologia costituzionale, si mantengono le astruse nomenclature di regolamento e direttiva al posto di quelle di legge e legge-quadro, si rinuncia a sancire direttamente nel Trattato la prevalenza della legislazione europea su quella degli Stati, si escludono dal Trattato i simboli dell'Unione (bandiera, inno e motto).

Tutto questo è il frutto di un clima di diffidenza verso il progresso dell'integrazione e della volontà, da parte dei paesi anglosassoni e di una parte di quelli dell'Europa dell'Est, di far valere il mantenimento di un forte accento sulla sovranità nazionale. Un'enfasi preoccupante, ad esempio, viene posta, con apposite dichiarazioni, sull'interpretazione restrittiva della vigente clausola di flessibilità che consente di allargare gli interventi comunitari in nome degli scopi della Comunità stessa e sulla possibilità di ricedere agli Stati competenze già da essa esercitate. Si sa quanto il clima e i simboli continuo soprattutto nelle questioni internazionali. Ciò rende ragione delle dure parole di Prodi - in particolare nei riguardi della posizione inglese, con la quale Blair ha chiuso ingloriosamente una carriera marcata dalla soggezione agli Usa e dal sostegno all'impresa irakena - e dell'appello di molti, compreso il Presidente Napolitano, a sperimentare quelle "cooperazioni rafforzate" tra alcuni soltanto degli Stati membri che il Trattato mantiene (e per certi aspetti rende più agevoli) o che saranno possibili anche a lato di esso.

E' vero: alcune delle restrizioni consentite dall'accettazione anche da parte dei paesi che non condividono uno spirito così angusto sono indubbiamente di tipo prevalentemente retorico e rappresentano vere

ipocrisie giuridiche. Ad esempio, i simboli dell'Unione rimangono in vita, il potere propriamente legislativo dell'Unione continuerà ad essere sicuro e la prevalenza del diritto europeo su quello nazionale continuerà a essere riconosciuta dalla Corte di Giustizia (ci sarà una dichiarazione allegata al Trattato che lo riconosce). Un'ipocrisia simmetrica, lo si è visto, priverà del resto di vero contenuto i pochi progressi millantati in tema di concorrenza e di servizi pubblici. Ma certo, né l'ipocrisia può essere ritenuta un comportamento apprezzabile, né mancano in tutto quanto si è detto veri ostacoli al progredire dell'integrazione. Forse si poteva fare di più, se si fosse tenuto maggiormente conto del monito di Jean Monnet, che a suo tempo pensava (e realizzò) una "messa da parte" dell'Inghilterra nella fase delle trattative, per poi recuperarla, complice il pragmatismo degli inglesi, in fase successiva. Insomma, ciò che a un certo punto Angela Merkel minacciò, di aprire la Conferenza intergovernativa senza la Polonia (per poi però offrirle un compromesso), avrebbe potuto tentarsi, proprio come accadde negli anni '80 per aprire la via all'Atto Unico europeo, nei confronti del maggior nemico del progresso dell'integrazione, il Regno Unito.

Ora che i giochi sono fatti, ma non totalmente per i rischi che ancora presentano la fase della CIG e quella delle ratifiche, occorrerà da parte dell'opinione pubblica europeista seguire con molta vigilanza le tappe ulteriori. Un invito che va fatto alle forze sociali, politiche e culturali europee e italiane, al fine di evitare nuovi fallimenti o peggioramenti e in vista di accelerare in seguito la presa di coscienza che altri progressi sono necessari se si vuole far fronte alla gravità dei problemi posti da una realtà drammatica come è quella mondiale di oggi.

UMBERTO ALLEGRETTI