

► La Costituzione europea: un'occasione perduta

Il progetto di Costituzione europea nacque per avvicinare i cittadini alle istituzioni comunitarie e per colmare un deficit di legittimità democratica che appariva in contraddizione con l'aumento delle competenze dell'Unione e con il suo imminente allargamento geografico. Il suo fallimento ha lasciato numerose questioni aperte, che più di vent'anni dopo non smettono di interrogare le classi dirigenti europee.

Lorena Evangelista



Dottoranda in Storia e culture dell'Europa presso l'Università degli studi di Roma La Sapienza

“Come si potrà evitare che l’Ue diventi del tutto opaca?” si chiese il ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer in un discorso pronunciato nel maggio del 2000, in occasione del cinquantesimo anniversario del Piano Schuman, e rimasto celebre per aver sollecitato l’attenzione e la riflessione delle classi dirigenti europee.

Sulla soglia del nuovo millennio, infatti, l’Europa comunitaria si presentava come un’organizzazione molto diversa – e ben più complessa – rispetto a soli dieci anni prima. La caduta del Muro di Berlino, la riunificazione tedesca e la fine della Guerra fredda avevano trasformato gli equilibri del continente e spinto i Paesi membri ad approfondire l’integrazione europea. Il Trattato di Maastricht, con cui nacque l’Unione europea, aveva sancito la cessione di sovranità su una delle più importanti competenze dello Stato nazionale, cioè la politica monetaria e, alla fine degli anni Novanta, l’obiettivo dell’adozione della moneta unica era stato raggiunto.

I Paesi dell’Europa centro-orientale, liberi dal giogo sovietico e desiderosi di compiere il loro “ritorno all’Europa”, si preparavano all’ingresso nell’Ue attraverso quello che sarebbe stato definito il “big bang”, il grande allargamento con cui dieci nuovi Stati sarebbero entrati a far parte della famiglia europea. Questa rapida evo-

luzione – e nell'accrescimento delle competenze comunitarie, e nell'imminente estensione geografica dell'Unione – recava con sé dei nodi irrisolti, non solo in termini di struttura istituzionale ma soprattutto di legittimazione democratica: piuttosto condivisa era l'idea che, a fronte di un impatto molto rilevante delle decisioni comunitarie sulla vita dei cittadini, questi si sentissero distanti dalle istituzioni europee, non comprendendone a fondo le regole e i meccanismi decisionali; a ciò si affiancava la consapevolezza che l'Ue fosse impreparata, con la sua attuale architettura istituzionale, a funzionare con venticinque Stati membri.

In questo contesto il discorso di Fischer rappresentò un tentativo di proporre una risposta concreta, che secondo il ministro tedesco doveva consistere nel “passaggio da un'unione di Stati alla piena parlamentarizzazione come Federazione europea”, da fondarsi su un “trattato costituyente”. Le sue parole si collocavano in un orizzonte di lungo periodo, mentre era già in corso la conferenza intergovernativa che avrebbe condotto al Trattato di Nizza, siglato l'anno successivo e considerato però fondamentalmente insufficiente rispetto alle finalità enunciate.

L'obiettivo di dar vita a una costituzione europea fu formalizzato nella celebre Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001: questa auspicò l'avvio di una nuova conferenza intergovernativa, che sarebbe stata preceduta da una Convenzione – a capo della quale fu posto l'ex presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing – con il compito di redigere un progetto di testo costituzionale. Una novità interessante fu la natura aperta di questo organismo, che si mise in dialogo con soggetti provenienti dalla società civile, dal mondo accademico e dalle organizzazioni non governative, ascoltandone riflessioni e proposte. Al termine dei lavori della Convenzione, prese avvio la conferenza intergovernativa che si sarebbe conclusa con la firma, il 29 ottobre 2004, del “Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”.

Una riflessione merita il nome stesso del nuovo documento, che faceva convergere, con significativa ambiguità, due termini tradizionalmente attinenti a dimensioni differenti: se il termine “trattato” rimanda a un accordo stipulato tra una pluralità di soggetti diversi, la “costituzione” implica l'esistenza di un'unica entità statale. Sull'adeguatezza del concetto di “costituzione europea” si erano già alla metà degli anni Novanta interrogate, e scontrate, voci autorevoli come quella del giurista tedesco Dieter Grimm, il quale riteneva insostenibile la nascita di una costituzione in assenza di uno Stato e di un demos europeo in grado di riconoscersi come tale

e tenuto insieme da un autentico senso di appartenenza, e quella del filosofo Jürgen Habermas, che invece vedeva proprio nel processo costituente la via per la costruzione di una democrazia sovranazionale e di una vera cittadinanza europea.

Il testo firmato a Roma nel 2004 era, in ogni caso, ben lontano dal costituire il fondamento di uno Stato europeo di natura federale, ma le novità introdotte erano comunque rilevanti: la Costituzione avrebbe sostituito i precedenti Trattati, posto fine alla struttura a tre pilastri nata con Maastricht e dotato l'Unione di una personalità giuridica. Esso dava inoltre vita alla figura del presidente del Consiglio europeo e del ministro degli Esteri; rafforzava i poteri del Parlamento europeo – la procedura di codecisione poneva il Consiglio e l'Assemblea di Strasburgo su un piano di parità nell'iter legislativo ordinario – e modificava il sistema di voto a maggioranza qualificata, ora applicato a un più ampio ventaglio di materie (da cui restavano escluse la politica estera e di difesa e quella fiscale).

La descrizione dell'organizzazione istituzionale dell'Unione era preceduta dagli articoli riguardanti i simboli europei, i valori e i principi fondamentali – va ricordato che il riferimento alle comuni “radici cristiane” dell'Europa fu oggetto di dibattito e alla fine rimosso.

A Trattato firmato, finì per passare in secondo piano l'obiettivo più importante che aveva animato lo slancio costituente: la necessità di avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini. Il testo stesso, straordinariamente lungo e intessuto di tecnicismi, risultò di difficile comprensione per i non addetti ai lavori, rendendo così poco chiara ai cittadini europei la portata delle novità introdotte.

Il paradosso fu particolarmente evidente nei Paesi in cui la ratifica del Trattato non si limitò al voto parlamentare ma fu vincolata a un referendum popolare: il dibattito che precedette le consultazioni non ebbe quasi mai a che fare con il contenuto del testo costituzionale, ma divenne uno scontro sull'Unione europea in quanto tale. Ciò si verificò in particolare nei due Paesi – la Francia e i Paesi Bassi – in cui il voto referendario si concluse con la bocciatura della Costituzione. Interpretare il significato del voto del 2005 è un'operazione complessa, perché esso fu influenzato da una molteplicità di fattori, in cui gli elementi europei si intrecciarono con quelli più strettamente nazionali. Ma si può senz'altro affermare che fu proprio il problema della legittimità democratica ad apparire nella sua forma più acuta.

La portata simbolica – che poi era tutta politica – del progetto costituzionale si infranse: gran parte del contenuto del testo, in particolare per quanto attiene agli aspetti istituzionali, sarebbe confluita nel Trattato di Lisbona, siglato nel dicembre 2007. Ma il termine Costituzione scomparve, e la questione “costituente” fu chiusa e mai davvero riaffrontata – la prospettiva di una nuova riforma dei Trattati, per cui è richiesta l’unanimità, rappresenta un orizzonte molto remoto.

Eppure, le condizioni che l’avevano fatta sorgere non sono state rimosse e, se si osserva ciò che si muove oggi all’interno e all’esterno dei confini europei, appare evidente come esse siano molto simili a quelle dell’inizio del secolo, pur nella differenza dei contesti.

Oggi come allora l’Unione europea si prepara a un nuovo allargamento, sebbene l’imminenza non sia la stessa: i tempi di ingresso dei Paesi della regione dei Balcani occidentali sono ancora incerti (anche se non è da escludere la prospettiva di un secondo “big bang”), mentre la Moldavia e l’Ucraina hanno appena aperto i primi capitoli negoziali.

È innegabile che gli attuali meccanismi decisionali siano tutt’altro che adeguati a un’Unione di più di trenta paesi. Il tramonto dell’illusione della “fine della storia”, evidente dopo l’11 settembre, aveva reso le classi dirigenti europee consapevoli anche della necessità di un maggiore protagonismo europeo sulla scena internazionale; oggi, di fronte al moltiplicarsi dei teatri di guerra – l’ultimo dei quali, in Iran, ha avuto come effetto collaterale l’ufficializzazione del divorzio transatlantico – quella necessità viene regolarmente richiamata, ma in termini molto vaghi.

La rottura con l’alleato americano può rappresentare una spinta alla cementificazione di uno spirito europeo, nel solco di quello che fu il concetto di “Europa potenza civile”, molto popolare proprio nella fase post-2001.

Se è vero che, dopo il fallimento costituzionale, si è aperta una fase che ha visto susseguirsi lo shock del 2008 e quello dell’Eurozona nel 2011, la crisi migratoria e la Brexit, e che parve mettere in discussione la natura del progetto comunitario in quanto tale, è vero al contempo che la reazione europea alla pandemia da Covid e all’invasione russa dell’Ucraina su larga scala ha rivitalizzato forme di unità e solidarietà.

Le ultime rilevazioni dell’Eurobarometro – che vanno maneggiate con cautela – indicano che, di fronte a scenari internazionali in rapida trasformazione, gli eu-

ropei guardano con fiducia all'Unione, considerata uno spazio di sicurezza e stabilità. Tuttavia, il “deficit democratico”, inteso come richiesta di maggiore partecipazione della cittadinanza alla vita delle istituzioni comunitarie, è lungi dall'essere colmato. La questione dell'identità dell'Europa come soggetto politico e della sua legittimazione democratica resta senza risposte, e in attesa di una leadership ambiziosa, e politicamente “creativa”, al punto da riaprire una nuova fase costituente.