

Il Parlamento Europeo di fronte alle nuove sfide del XXI secolo

*Gianni Pittella**

Il mantenimento della pace e la solidarietà tra i popoli, oltre che necessari per uscire rapidamente dalle distruzioni materiali e morali causate dalla guerra, sono stati un potente collante facilmente perseguibile da popolazioni duramente provate da dittature e atrocità, che ha unito classi dirigenti e cittadini intorno all'idea di Europa. Era il grandioso progetto di trasformare un giorno le nazioni che si erano combattute ferocemente per secoli nel teatro del vecchio continente in un'unica entità politica e economica, con moneta e istituzioni condivise, sul modello vincente degli Stati Uniti d'America. L'obiettivo di massimizzare prosperità e sviluppo era perseguito attraverso la realizzazione di un grande mercato unico secondo i canoni classici della libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

Esaurita, dopo l'abbattimento del Muro, la potente spinta propulsiva che aveva animato i padri fondatori nel dopoguerra rendendo ormai impensabile un conflitto armato o anche solo un confronto doganale, questa pragmatica alleanza tra politica e cittadini intorno al progetto europeo ha ritrovato nuove motivazioni solo grazie all'iniziativa legata alla volontà, alla lungimiranza, alla credibilità e alla stima riconosciuta alle figure degli statisti ultimi allievi di quella cultura. È il momento storico dell'introduzione della moneta unica. Da allora, siamo nel 2002, la cesura tra la dimensione europea e la dimensione, possiamo dire, domestica è stata netta e si è tornati in Europa alla costruzione di un muro, questa volta di diffidenza e di disaffezione senza precedenti, alla quale hanno contribuito molti fattori.

Gli attentati terroristici seguiti all'11 settembre che hanno colpito anche il cuore del vecchio continente hanno ingenerato una sensazione di minaccia incombente e di rischio generalizzato, che ha rotto l'incantesimo di stabilità e sicurezza di cui avevano goduto gli europei per più di un cinquantennio, creato sull'assioma che la pace potesse essere messa in pericolo come in passato solo da un conflitto interno alla Comunità stessa. Nella risposta all'attacco terroristico, identificata erroneamente nella guerra al regime iracheno, l'Unione europea si è inoltre drammaticamente spaccata, evidenziando visioni contrastanti degli equilibri internazionali che hanno allontanato l'ambito traguardo di divenire finalmente un 'global player'.

Sul piano economico cito i due fattori disgreganti che sono apparsi più evidenti e macroscopici. Il primo, particolarmente avvertito in Italia, è stata la maldestra gestione del "change over" dalla moneta nazionale all'Euro che ha permesso lo scatenarsi di una selvaggia speculazione sui prezzi di cui ancora le famiglie pagano gli effetti. Un messaggio dirompente, avvertito dalla generalità dei consumatori. Da allora

* Vicepresidente vicario del Parlamento europeo.

si guarda a tutto quello che viene da Bruxelles con sospetto. Secondo, l'inadeguatezza delle istituzioni comunitarie ad affrontare gli effetti della globalizzazione e dell'avvento sul mercato mondiale di nuovi paesi produttori e trasformatori.

Le istituzioni europee si sono dimostrate inadeguate a fronteggiare e governare gli imponenti flussi di immigrati e di merci messi in movimento dal nuovo assetto economico mondiale, dominato da un liberismo senza regole che ha acuito le drammatiche disequaglianze tra le aree più ricche e le più povere del mondo tagliate fuori anche dal nuovo modello di crescita. I cittadini europei si sono sentiti esposti e aggrediti dagli sconvolgimenti produttivi e demografici che ne sono seguiti, esplosi anche all'interno delle stesse frontiere europee con l'allargamento ai paesi dell'Est e del tutto inediti, come lo era stata la minaccia di Al Qaeda.

La reazione generale è stato un sentimento difensivo e prevalente di paura. A farne le spese è stata proprio quell'idea di Europa che predica l'abbattimento delle frontiere e la libera circolazione di beni, persone e servizi. E quell'altra idea, ispirata al socialismo democratico e al popolarismo che vede, guarda caso, nella solidarietà, nella fratellanza, nell'uguaglianza, nell'accoglienza, il fondamento della civiltà e della prosperità umana.

Questa ondata confusa ha investito sul piano politico prima di tutto i governi nazionali a maggioranza sia socialdemocratica che centrista, spingendo in avanti anche in paesi di più antica tradizione democratica una destra maggiormente disposta a cavalcare e amplificare le paure, a solleticare nazionalismo, protezionismo, in alcuni casi la xenofobia. In una parola: l'antieuropeismo, lo stesso che ha imposto una dura battuta di arresto al processo verso il trattato costituzionale.

Nel 2008 il Parlamento ha compiuto cinquant'anni e nel 2009 sono trascorsi trent'anni esatti dalla prima elezione diretta. Occorrerebbe trovare modi e forme affinché l'elettore europeo possa essere messo in condizione di incidere e partecipare alla vita politica comunitaria più direttamente. Ciò di cui si avverte la mancanza, infatti, fuori da tecnicismi istituzionali estranei ai più, è di arene politiche del conflitto, del confronto, della dialettica su scala europea, come europea è la dimensione in cui tutta una serie di scelte viene oggi compiuta. Manca tuttavia totalmente, ancora, la dimensione sovranazionale della partecipazione e della riflessione politica.

Se al dibattito sulle azioni o sulle scelte comunitarie si partecipa, come avviene quasi esclusivamente oggi, solo in quanto italiani, francesi, tedeschi o britannici, la costruzione dello spazio politico europeo non si realizzerà mai e ai cittadini basterà investire i rispettivi governi nazionali di attese e richieste da far valere poi nel più ampio consesso comunitario. Questa strada, certamente più semplice e immediata, produce un pericoloso diaframma tra Europa da un lato e opinione pubblica europea dall'altro, il cui esile filo di congiunzione viene legato esclusivamente alla volontà dei governi nel decidere se questo debba esistere o meno e, se sì, quale spessore debba avere. Al contrario, partecipare alla vita politica comunitaria attraverso organizzazioni europee non solo di nome come i partiti rappresentati a Strasburgo – produrrebbe una maggiore presa di coscienza anche sulle potenzialità dell'arena dentro cui ci si muove.

I partiti europei vivono quasi esclusivamente attraverso l'azione istituzionale dei propri gruppi parlamentari. Non hanno gruppi dirigenti «a tempo pieno», non han-

no sedi nazionali né tesseramento, e svolgono in modo flebile e intermittente attività di proselitismo e di coinvolgimento. Si tratta essenzialmente di «marchi», di proiezioni nominalistiche dei gruppi parlamentari che invece in questi anni hanno sperimentato sul campo il difficile lavoro di mediazione, all'interno di gruppi politici affini, ovviamente, tra esigenze e posizioni nazionali e quelle sovranazionali ed europee di cui gli eletti dovrebbero farsi portatori.

Il sistema politico europeo appare quindi come un “*no party system*” e ciò, per come si è strutturata nel corso di due secoli la partecipazione dei cittadini alla vita politica in Europa nei singoli Stati nazionali, significa *de facto* trovarsi di fronte a un sistema politico per niente partecipato.

Il Movimento federalista europeo, nelle sue espressioni italiane, insiste quasi isolato nel richiamare tale necessità politica.

Mi sembra giusto ricordare che in questi anni di alterne vicende, di stop and go, delle istituzioni comunitarie, quella che più ha “tirato” anche nei momenti di maggiore sbandamento o di stallo, è stato il Parlamento. L’offensiva delle minoranze euroscettiche non ha impedito all’assemblea guidata da Nicole Fontaine, da Pat Cox, da Josep Borrell e da Hans-Gert Pöttering, di essere il motore e l’avanguardia delle posizioni più europeiste. E se la crisi di questi anni non si è spinta oltre il limite del baratro, lo si deve al Parlamento.

Tuttavia, la condizione della politica europea, oggi, ricorda un po’ la prima fase del processo di formazione dei partiti su scala nazionale svoltosi nei primi decenni dell’Ottocento. Duverger parla di «partiti istituzionali», di «eletti» o «notabili» senza alcun rapporto con l’elettorato. In assenza di partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini e con un suffragio ristrettissimo, le prime formazioni politiche «liberali» altro non erano che proiezioni astratte dei rispettivi gruppi parlamentari. Tali partiti, privi di una struttura organizzativa e di «visione complessiva del mondo» condivisa e partecipata, finivano con l’essere contenitori vuoti dentro i quali i singoli eletti, rappresentanti degli interessi locali o localistici dei collegi maggioritari che li avevano espressi, potevano muoversi con totale spregiudicatezza alla ricerca di accordi «convenienti». La comparsa dei «partiti di massa», resa possibile dalle trasformazioni economiche e sociali post rivoluzione industriale e affermatasi attraverso la progressiva estensione del suffragio, ridisegnò natura e funzioni delle organizzazioni politiche, incentrate sul pilastro politico e civile della partecipazione.

Oggi in Europa occorrerebbe lavorare alla formazione di «partiti di massa» su scala continentale in grado di favorire la partecipazione dei cittadini alla vita politica dell’Unione.

In questo senso un significativo passo avanti è rappresentato dalla costituzione del nuovo gruppo nato dall’alleanza tra i Democratici e i Socialisti europei, l’Asde, sulla spinta dei democratici italiani.

Questo processo è ancora più indispensabile alla luce della peculiare composizione dell’organismo esecutivo comunitario: la Commissione. Nominata da governi nazionali di segno ovviamente non sempre coincidente, risulta spesso un consesso in cui siedono personalità delle più diverse estrazioni politiche: dai conservatori ai socialisti, dai liberali ai verdi. Ciò rende praticamente irrealizzabile l’obiettivo di offrire un indirizzo politico omogeneo all’azione di «governo dell’Unione» per cui, in so-

stanza, il metro di valutazione della sua azione non può che essere quasi esclusivamente ispirato alla qualità della competenza tecnica che ne determina orientamenti e deliberazioni, il più delle volte frutto di sfiancanti mediazioni. Ciò produce fenomeni di spolticizzazione dei processi decisionali e delle scelte dell'Unione che incidono negativamente sul rapporto tra opinione pubblica e vita istituzionale dell'Ue. Per questo credo che la formazione di veri partiti europei, protagonisti di un dibattito politico più serrato, costante e partecipato, dentro e fuori il Parlamento, potrebbe rappresentare un indispensabile riequilibrio al deficit politico della Commissione.

L'obiettivo resta quello di trovare sempre e comunque un giusto equilibrio tra dinamiche intergovernative e processi decisionali sovranazionali. Non si vuole qui sostenere che si debbano privare i governi nazionali di ogni funzione decisionale di indirizzo o trasferire sic et simpliciter il modello del parlamentarismo nazionale, nel rapporto tra Parlamento-maggioranza-esecutivo, al contesto europeo. Però, se non si individuano modi e forme per favorire la costruzione di una partecipazione su dimensione comunitaria dei cittadini alle scelte dell'Unione, se non si struttura una qualche forma di «spazio politico» europeo, la lontananza del demos dalle istituzioni Ue resterà un problema non risolvibile.

Per di più, oggi siamo di fronte al culmine di un processo protrattosi negli ultimi dieci anni e relativo alla progressiva riduzione di competenze e attribuzioni degli Stati nazionali.

Globalizzazione significa anche de-territorializzazione: dell'economia come della politica, della cultura, dei saperi, del lavoro, ma anche dei conflitti e della dialettica. E in un'arena nuova e tanto ampia c'è bisogno di grandi soggetti sovranazionali e di grandi organizzazioni internazionali in grado di decidere e assumere orientamenti sulle questioni più stringenti che si pongono all'ordine del giorno dell'agenda globale.

La storia insegna che quando l'Europa ha saputo andare oltre gli interessi nazionali tutti i paesi protagonisti delle scelte coraggiose assunte hanno potuto trarre giovamento dal complessivo rafforzamento politico ed economico dell'intera area. È valso per la Ceca, per la realizzazione del Mercato unico, per l'integrazione monetaria dallo Sme all'entrata in vigore dell'euro.

Contrasto al terrorismo internazionale e diffusione della democrazia, governo politico della globalizzazione economica e finanziaria (credo che le vicende di questi mesi abbiano convinto ormai anche i più scettici), contenimento dei fattori inquinanti mondiali e politiche di salvaguardia del pianeta, problema del surriscaldamento, delle mutazioni climatiche e delle crescenti connesse catastrofi naturali, governo dei grandi flussi migratori che sappia garantire il rispetto dei diritti umani e civili, lotta alla povertà su scala mondiale: queste sono le sfide del prossimo futuro, e su questi grandi temi l'Unione europea in quanto tale dovrà esprimere proprie posizioni e avanzare proposte, se vorrà incidere nella dialettica politica mondiale.

Non si tratta e non si tratterà di scelte neutrali. Ecco perché c'è bisogno di un'Europa "politica" e di partecipazione del demos continentale ai processi di formazione delle decisioni che l'Ue sarà chiamata ad assumere. In questi termini, credo, sarebbe possibile porre oggi il problema del deficit democratico, anche se – sulla scorta di quanto fin qui sostenuto – reputerei più corretto utilizzare l'espressione «deficit par-

tecipativo», soprattutto in relazione a quella dimensione sovranazionale della dialettica politica, ovviamente da costruire attorno a soggetti politici organizzati, allo stato del tutto o quasi assente.

In conclusione la storia del processo di integrazione è sempre proceduta “ a fisarmonica”: gravi ripiegamenti e stalli si sono alternati a balzi in avanti – spesso anche inattesi – su terreni istituzionali, economici, sociali di grande rilevanza ed incisività. Basta ricordare il percorso assai complesso dell’integrazione monetaria. Detto questo, non vi è dubbio però sul fatto che oggi si stia vivendo una fase di preoccupante e sostanziale affanno dello slancio comunitario.

Non si deve sottovalutare che l’Unione europea sta attraversando una fase critica del suo processo di integrazione. I populistici ed i nazionalisti si fanno sempre più numerosi, anche nel Parlamento europeo. A questo bisogna aggiungere che la recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca, pur dando il via libera alla ratifica del Trattato di Lisbona, manda messaggi inquietanti proprio perché provenienti da uno Stato che in passato ha rappresentato il motore dell’integrazione europea. Oggi è importante ricordare che l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, implicherà un aumento delle materie sulle quali è possibile legiferare in codecisione con il Parlamento europeo; un rafforzamento dei poteri della Commissione europea; l’istituzione di un Ministro degli Esteri europeo; la riduzione delle materie da decidere all’unanimità; l’inclusione nei trattati della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue; la possibilità di mettere in pratica delle cooperazioni rafforzate tra quei paesi che vogliono una maggiore integrazione su specifiche materie. Si tratterebbe dunque di un chiaro passo avanti.

Superato lo stallo sul Trattato di Lisbona, occorre proporre un’Europa massima possibile che metta al centro dell’agenda politica le vere sfide di oggi.

Ritengo necessaria un’Europa i cui stati membri possano viaggiare anche a velocità diverse, attraverso le cooperazioni rafforzate. Serve più Europa e meno politica intergovernativa. L’attuale presidente della Commissione europea ha troppo sostenuto la visione di un’Europa dei governi, consegnando ampi spazi di manovra al Consiglio e conseguentemente a quello degli Stati membri.

Con la vittoria di Barack Obama negli Stati Uniti si è aperta una nuova stagione delle relazioni transatlantiche. La fine dell’unilateralismo deve essere l’occasione per stabilizzare le zone geografiche a rischi di conflitto. Il ruolo di attore globale che spetta sempre più all’Europa necessita di un rafforzamento delle proprie istituzioni che può avvenire con un trasferimento di competenze dagli Stati membri.