

# **Pace, democrazia, interculturalità, conoscenza: le nuove sfide della *res-publica* europea\***

**di Pier Virgilio Dastoli**

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona chiude un lungo periodo di negoziati per la modifica dei trattati di Roma del 1957, negoziati iniziati con l'Atto Unico europeo del 1987 ma politicamente avviati con il Trattato del Parlamento europeo del 1984: un progetto ispirato alla pulita concezione del sistema federale spinelliano da realizzare attraverso l'azione politica e non a concezioni fumose di federalismo ideologico destinato a prevalere prima in Europa e poi nel mondo per la sola forza della ragione.

Il Trattato di Lisbona è un testo coerente alla concezione monnettiana del funzionalismo europeo ben descritta da Jacques Delors con l'espressione del "metodo dell'ingranaggio".

Esso contiene talune innovazioni importanti – fra le quali quella più significativa è probabilmente il carattere giuridicamente vincolante della ex-Carta di Nizza (ora Carta di Strasburgo)<sup>1</sup> – e consolida i passi in avanti compiuti dal 1987: la cittadinanza europea, i poteri del Parlamento europeo, gli obiettivi e le competenze dell'Unione al di là del mercato, il primato del diritto dell'Unione e la sua personalità giuridica, la natura comunitaria e non più o non solo intergovernativa dell'organo che rappresenta gli Stati nazionali...<sup>2</sup>

Dopo venticinque anni di negoziati, sei trattati e sei conferenze intergovernative alle quali si sono aggiunte quelle per l'adesione di diciotto nuovi paesi e per due modifiche "costituzionali" alle disposizioni finanziarie e di bilancio, governi nazionali e Parlamento europeo escludono la possibilità che si possa aprire nel medio periodo una nuova procedura di modifica dei Trattati.

In politica ed in politica europea il medio periodo corrisponde più o meno ad un decennio e l'opinione comune a Bruxelles e nelle capitali dei paesi membri è che una nuova fase costituente non si aprirà che alla vigilia del prossimo grande allargamento dell'Unione europea ai Balcani Occidentali (Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Albania, Kosovo) e dell'ultima fase di negoziati con la Turchia dando per scontato che Croazia e Islanda entrino nell'Unione già durante questa legislatura.

Come una "*res-publica*"<sup>3</sup>, l'integrazione europea ha garantito fin dalla sua nascita

---

\* In pubblicazione nel volume "Europa 2.0 - Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo", prefazione di Alessandro Cavalli e postfazione di Daniel Cohn-Bendit.

1 Vedi da ultimo la relazione del Primo presidente della Corte di Cassazione, Vincenzo Carbone, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario italiano e, più ampiamente, i volumi curati da Giuseppe Bronzini e Valeria Piccone per Magistratura Democratica

2 Sul trattato di Lisbona ho scritto fra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 tre saggi (per il Mulino, per Mezzogiorno Europa e per Fondazione Astrid) ai quali rinvio per chi possa essere interessato.

3 L'espressione è stata utilizzata da Stefan Collignon

alcuni beni pubblici secondo una concezione della sovranità o delle sovranità sconosciuta nel resto del mondo dove prevale ancora il principio medievale, introdotto da Filippo detto il Bello (1268-1314), "*Rex superiorem non recognoscit et imperator est rex in territorio suo*".

Così l'integrazione europea ha garantito il bene supremo della pace sul territorio di chi ha aderito a questo processo, la libertà di movimento secondo una concezione non mercantilistica del mercato, lo stato di diritto ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro "nel progresso" (art. 117 CEE).

Il Trattato di Lisbona – anche facendo propri valori, principi e obiettivi già riconosciuti nei trattati precedenti – impegna le istituzioni europee a garantire ai cittadini dell'Unione beni pubblici che vanno al di là della pace, del mercato e del miglioramento delle condizioni di vita "nel progresso" nel quadro di uno Stato di diritto.

Fra i beni pubblici garantiti dall'Unione europea da sola o in cooperazione/concorrenza con gli Stati membri indichiamo:

- la moneta unica ("e stabile") nell'ambito dell'Unione economica e monetaria
- la democrazia ed il pluralismo (nel quadro dei valori riconosciuti dall'articolo 2),
- la prevenzione e la lotta alla criminalità, il razzismo e la xenofobia,
- lo sviluppo sostenibile,
- la coesione economica e sociale territoriale,
- la conservazione delle risorse biologiche del mare,
- la dimensione europea dell'istruzione,
- la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea,
- la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero,
- la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia,
- la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca,
- la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
- l'intervento in caso di calamità naturali o prodotte dall'uomo all'interno dell'Unione,
- la riduzione e a termine l'eliminazione della povertà nell'ambito della cooperazione con i paesi terzi.

Gli sconvolgimenti finanziari che hanno colpito prima gli Stati Uniti e poi il resto del mondo dal 2008 in poi tracimando sull'economia reale hanno messo drammaticamente in luce l'inconsistenza del sistema mondiale di garanzia e di cooperazione e la sua incapacità a dare risposte comuni a crisi comuni intorno alle quali si sono inutilmente affannati i "grandi" del mondo negli ultimi mesi fino al fallimento del COP15 di Copenaghen consacrato alla lotta contro i cambiamenti climatici.

Non a caso sono riemerse, come un fiume carsico, proposte che sembravano scomparse come la *Tobin Tax*<sup>4</sup> o la tassa sul CO<sub>2</sub><sup>5</sup> o una moneta mondiale

---

4 Fra gli altri da Sarkozy

5 Dai ministri delle finanze dell'Eurogruppo

alternativa/parallela al dollaro<sup>6</sup> o l'idea di un trattato mondiale per mettere ordine nelle finanze e nell'economia<sup>7</sup>.

Ad ogni crisi corrisponde un sentimento drammatico di insicurezza che si diffonde nelle opinioni pubbliche ed i sentimenti di insicurezza provocano a loro volta tensioni, intolleranze e violenze delle quali si nutrono le forme variegate di populismi che allignano in molti paesi democratici nascondendosi dietro l'apparente rispetto delle regole dello stato di diritto o che prevalgono ancora nella maggioranza dei paesi del mondo.

Secondo il più recente rapporto di *Freedom World*, il numero dei paesi pienamente liberi e democratici rappresenta il 46% degli Stati del mondo (89 su 194) ed il 46% della popolazione mondiale ma nel 2009 sono cresciute le violazioni dei diritti dell'Uomo sia nei paesi totalitari che nei paesi semi-liberi o liberi.

Nella discussione avviata pubblicamente dal Forum permanente della società civile durante il *brain storming* del 19 ottobre 2009 al Comitato Economico e Sociale europeo sul tema dei "beni pubblici e dei diritti collettivi" a livello dell'Unione europea<sup>8</sup> sono state individuate dodici aree di possibile intervento della "res-publica" europea a partire dai valori, dai principi e dagli obiettivi indicati dal Trattato di Lisbona.

Ad ognuna di queste aree di intervento corrisponde un bene pubblico che, secondo il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, può essere garantito efficacemente solo in una dimensione europea.

Dalla riunione del 19 ottobre è emerso un decalogo di beni pubblici a partire dal quale la società civile organizzata può lavorare interloquendo con la Commissione ed il Parlamento europeo.

Dal punto di vista federalista, è evidente che solo un'Unione europea dotata – come diceva Spinelli – di un governo con poteri limitati ma reali può assicurare ai suoi cittadini questi beni pubblici.

Proviamo a declinarli brevemente individuando con essi un progetto globale che definisca il grado di interdipendenza fra l'Unione europea, i suoi cittadini e gli Stati membri, un metodo di lavoro politico per creare intorno ad essi il necessario consenso democratico ed un'agenda perché il progetto sia realizzato in tempi certi.

Esistono in primo luogo i beni pubblici che costituiscono il fondamento dell'Unione europea: la pace, la democrazia, uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza.

La **pace** è stata considerata dalla Convenzione europea e poi dalla conferenza intergovernativa che ha adottato la Costituzione europea non come un valore (articolo 2) ma come un obiettivo (articolo 3) che deve essere promossa dall'Unione la quale deve contribuire alla sua affermazione sulla Terra. Contrariamente a quel che era stato richiesto da molti all'inizio dei lavori della Convenzione europea, né la Costituzione né il Trattato di Lisbona hanno fatto propria la formula della Carta costituzionale italiana: "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alle libertà degli altri popoli e come mezzo di

---

6 La proposta è stata fatta dal presidente della Banca Centrale Cinese nel 2009

7 Da Tremonti a Davos

8 Il resoconto della riunione del 19 ottobre 2009 è stato pubblicato sul sito del Forum e su *facebook* dal gruppo "convenzione dei cittadini europei per i beni pubblici ed i diritti collettivi" che ha indicato anche una quarantina di *link* o di documenti sul tema dei beni pubblici europei

risoluzione delle controversie internazionali" (articolo 11).

La preservazione della pace e la prevenzione dei conflitti sono reiterati come principi e obiettivi dell'Unione nel Titolo V dedicato all'azione esterna dell'Unione ed a tali obiettivi si deve conformare il Consiglio europeo nell'individuare gli interessi strategici europei.

Nel definire la durata ed i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione per la realizzazione di tali obiettivi, il Trattato non esclude evidentemente la possibilità che – tenendo conto di quel che è avvenuto in passato con la guerra in Iraq – l'Unione affermi al suo interno e dichiari a livello internazionale la sua decisione di "ripudiare la guerra" come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali.

Il raggiungimento della pace esige poi l'uso degli strumenti politici, economici, finanziari ed anche militari non solo del *peace keeping* ma anche del *peace building* per i quali l'Unione europea deve attrezzarsi parlando con una sola voce a livello internazionale e gli Stati membri potranno – se lo vogliono – usare lo strumento della cooperazione strutturata nel settore della difesa.

Non è estranea a questa tematica – ed anche le organizzazioni pacifiste dovrebbero assumersi la responsabilità di associarsi a questa richiesta - la questione di un seggio dell'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro della più ampia riforma del sistema "onusiano".

In tema di **democrazia** sappiamo che l'Unione – come gli Stati membri – considera che il suo funzionamento si fonda sul sistema rappresentativo e, del resto, lo stesso *Freedom World* compila una lista di 116 paesi fondati su una democrazia elettorale ma la lettura dei quali solo 89 sono considerati pienamente democratici e gli altri ventisette solo semi-liberi.

La partecipazione alla vita democratica dell'Unione (che il trattato considera un "diritto" per ogni cittadino) è sottoposta ad una serie di limiti fra i quali due appaiono – su piani e con importanza diversi – più gravi rispetto a quel che avviene negli Stati membri: l'assenza di un vero governo europeo e l'impossibilità per i cittadini europei di associarsi a livello dell'Unione.

A livello nazionale, le elezioni legislative consentono ai cittadini di concorrere alla formazione del sistema di governo del paese talvolta in modo diretto con la scelta popolare del capo dello Stato/esecutivo (come in Francia) od in modo indiretto scegliendo il capo del governo attraverso il partito di cui è *leader* od infine (come è ancora scritto nella Costituzione italiana) attraverso una procedura di designazione parlamentare.

Con il voto dei cittadini, il governo riceve il segno democratico della sua *accountability* ed è per questo responsabile davanti all'intero corpo elettorale.

Ciò non avviene a livello europeo perché non esiste un governo degno di questo nome e perché i partiti si sono rifiutati di dare sostanza politica e forma democratica a quel che era stato scritto nell'articolo 17.7 del trattato di Lisbona secondo il quale "tenuto conto delle elezioni europee e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo... propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della

Commissione”<sup>9</sup>.

La qualità della democrazia rappresentativa europea sarebbe considerevolmente rafforzata se, alla vigilia delle elezioni europee del 2014, il Consiglio europeo decidesse di unificare le cariche di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione<sup>10</sup> e se i partiti europei decidessero di presentare agli elettori un loro candidato alla presidenza dell’Unione o ciascuno per sé o all’interno di una coalizione che potrebbe anche prevedere un *ticket*: presidente dell’Unione europea ed alto rappresentante della politica estera.

Per quanto riguarda il diritto o statuto di associazione europea, dal 1992 la proposta è stata presente sul tavolo del Consiglio, sostenuta dalla Commissione Delors che l’aveva presentata e poi dalla Commissione Prodi e dal Parlamento europeo ma essa è stata una delle vittime della *less regulation* introdotta dalla Commissione Barroso con una versione più radicale della più saggia e necessaria *better regulation*.

Cosicché oggi l’autorità legislativa europea (Parlamento e Consiglio) non ha nessuna proposta su cui decidere nonostante il fatto che il diritto di associazione sia stato riaffermato dalla Carta dei diritti e che esso sia uno strumento essenziale per garantire la partecipazione alla democrazia europea.

Se la Commissione non dovesse risuscitare la proposta del 1992, l’unica strada percorribile sarà quella di usare lo strumento del diritto di iniziativa dei cittadini depositando sul tavolo dell’Esecutivo europeo la proposta ritirata dopo diciassette anni di ostruzionismo dei governi nazionali.

In questo quadro si colloca la questione – risolta solo in parte dal Trattato di Lisbona – della democrazia partecipativa.

Lo spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza è in costruzione da almeno dieci anni ed ora esso è arricchito dalla Carta dei diritti fondamentali alla quale si sono aggiunte le sei sfide del programma di Stoccolma definitivamente adottato dal Consiglio europeo a fine 2009 in sostituzione del programma dell’Aja (2005-2010) e valido fino al giugno 2015<sup>11</sup>.

Fra le sfide principali dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza vi è quella legata al tema dell’immigrazione e della capacità dell’Unione di accompagnare le azioni in materia di sicurezza e di controllo delle frontiere esterne ad una politica comune che garantisca insieme l’inclusione e l’interculturalità nelle nostre società.

L’Europa 2020 sarà destinata ad accogliere – quando sarà realizzata l’unificazione con tutta la regione dei Balcani Occidentali – trentacinque paesi con trenta lingue ufficiali e molte più lingue etnicamente radicate, le tre principali anime slava, anglo-sassone e latina

---

9 Su questo tema ben dieci anni fa Tommaso Padoa Schioppa e la Fondazione *Notre Europe* lanciarono un appello inascoltato ai partiti europei e lo stesso appello è stato rilanciato – senza esito alcuno – ancora da *Notre Europe*, dai federalisti europei, dall’Istituto Affari Internazionali e dal sito [lavoce.info](http://lavoce.info) alla vigilia delle elezioni europee del 2009. La delegazione italiana all’interno del PSE ed i deputati della Margherita iscritti all’ALDE – gli uni e gli altri confluiti poi nel PD – avevano lanciato nel settembre 2008 l’idea di una candidatura “di coalizione” (socialisti, liberali e verdi: nel linguaggio politico tedesco “semaforo” perché rossa come l’SPD, gialla come l’FDP e verde come i Verdi) alla presidenza della Commissione europea e l’ex-primo ministro Verhofstadt aveva sommessamente ma inutilmente fatto conoscere la sua disponibilità.

10 Il trattato di Lisbona non lo vieta e dunque lo consente

11 Sul programma di Stoccolma si trova ampio materiale sul sito della Commissione europea

con i paesi slavi che rappresenteranno un terzo dell'Unione, oltre cinquanta gruppi etnici europei ed extra-europei, almeno dodici religioni diverse con la chiesa cattolica al di sotto della metà della popolazione globale, una forte presenza di non religiosi/atei e di mussulmani o mussulmani sunniti.

Dalle statistiche comunitarie appare poi che il numero degli immigrati nell'Unione da paesi terzi superano annualmente il numero dei cittadini europei che cambiano paese e che fra i 350.000 matrimoni misti all'anno il numero dei matrimoni fra un cittadino europeo ed un cittadino di un paese terzo supera quello dei matrimoni misti comunitari.

Da questo punto di vista l'**interculturalità** diventerà un bene pubblico dell'Unione europea e le sue varie politiche (della cittadinanza, della cultura, dell'istruzione e della formazione, del multilinguismo, dell'inclusione sociale, della ricerca) dovranno tendere a preservare la composizione interculturale dell'Unione europea trovando contemporaneamente gli strumenti per sviluppare una difficile ma necessaria comune identità europea.

La **conoscenza** o il **sapere** rappresentano infine l'ultima sfida alla quale l'Unione europea è chiamata a dare una risposta in termini di accesso comune, di diffusione della proprietà intellettuale, di uso delle biblioteche e degli istituti di formazione al fine di preservare nella società di internet il carattere di bene comune formalmente garantito nel 1991 dallo *High Performance Computing Act* degli Stati Uniti e dalla decisione del CERN del 1993 di rendere pubblico l'uso del *world wide web*.

Da questo punto di vista *open content*, *creative commons* e *open source* sono dei buoni esempi ai quali l'Unione europea può ispirarsi per garantire il bene comune della conoscenza<sup>12</sup>.

Accanto a questi beni pubblici (pace, democrazia, interculturalità, conoscenza), l'Unione è chiamata a dare risposte comuni alle principali crisi che hanno colpito le nostre società: **finanziaria**, **economico-sociale**, **ambientale**, **energetica**, **alimentare** (ivi compreso il tema dell'acqua), **sanitaria**.

Per ciascuna di queste crisi devono essere previste delle azioni dell'Unione, da sola o con il concorso degli Stati membri ed in alcuni casi, come abbiamo ricordato più sopra, il Trattato di Lisbona prevede le basi giuridiche per attribuire all'Unione le competenze – esclusive, concorrenti o di sostegno – per far fronte a queste crisi.

Un bene pubblico può essere garantito o attraverso una politica di bilancio o attraverso il riconoscimento di un diritto collettivo o di un diritto individuale esercitato collettivamente.

Il Forum permanente della società civile ritiene che il metodo migliore per declinare concretamente il decalogo dei beni pubblici europei sia quello di promuovere la convocazione di una terza Convenzione europea secondo il modello adottato nel 1999-2000 con la Carta dei diritti fondamentali e nel 2002-2003 con la Costituzione europea.

Usando la formula proposta da Andrew Duff al Forum *Empower* di Bergamo del novembre 2006<sup>13</sup> e fatta propria da José Manuel Barroso nei suoi orientamenti per la

---

12 Esiste su *facebook* un gruppo su "la conoscenza come bene comune"

13 I risultati del Forum di Bergamo sono stati pubblicati dalla Commissione europea nel quadro della

legislatura 2009-2014<sup>14</sup>, la terza Convenzione potrebbe elaborare e sottoporre all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio europeo una "dichiarazione di interdipendenza", la cui prima applicazione dovrebbe avvenire nel quadro delle prospettive finanziarie pluriennali 2014-2019.

Da qui occorrerà partire per rilanciare il tema del governo dell'Unione europea e della sua Costituzione.

---

consultazione sul Libro Bianco del 2005 sulla comunicazione

14 Gli orientamenti di Barroso per la legislatura 2009-2014 si trovano sul sito della Commissione europea