

Quale Europa costruire ?

I termini di dibattito

Robert Joumard, Henri Paraton, Michel Christian & Jean-François Escuit

11 settembre 2006

Sintesi in italiano

Tutti quelli che non sono soddisfatti dell'Europa attuale, che abbiano votato no, contro la sua modalità di costruzione, o sì per non rompere il poco di Europa che esiste, fanno richiesta di un altro progetto, insieme a tutti quelli che condividono i loro valori e l'essenza dei loro obiettivi. Da questa primavera, il Parlamento e il Consiglio europeo ingaggiano dei dibattiti sul futuro istituzionale dell'Europa: i cittadini hanno di conseguenza poco tempo per formulare delle proposte. Ma per formularle, bisogna innanzitutto definire i termini del dibattito: qual'è la posta in gioco nel dibattito europeo? Una costituzione è veramente necessaria? Quali devono essere i valori e gli obiettivi dell'Europa? E le sue frontiere? Come possono funzionare le sue istituzioni? In altri termini : **quale Europa costruire?** E' questa la domanda che funge da titolo ad un testo redatto da un gruppo di lavoro sulla costituzione europea. Questo testo, iniziato dopo i referendum sulla costituzione in Francia ed Olanda, è stato trasformato ed arricchito durante un anno grazie ai numerosi commenti dei suoi lettori. Non ha per obiettivo di dare delle risposte tutte pronte, ma soltanto di porre delle domande, di presentare nel modo più ampio possibile le diverse possibilità che si presentano a noi. A questo stadio, non si tratta di prendere posizione nel dibattito ma piuttosto di provare a definirne i termini. Il testo non difende un'opinione in particolare ma cerca di sintetizzare le varie posizioni esistenti, di esaminarne le implicazioni e le contraddizioni.

Una costituzione è necessaria?

Le domande sono numerose, a cominciare da quella della necessità stessa di una costituzione. Perché la costruzione europea ha oggi bisogno di una costituzione? Per i sostenitori di una costituzione, le sfide di fronte alle quali si trovano gli europei non possono che essere affrontate con il **rinforzo e la democratizzazione delle istituzioni europee** tramite una costituzione. Altri pensano al contrario che la costruzione europea possa essere perseguita all'interno del quadro dei trattati e attraverso la pratica intergovernativa. In ogni caso, si devono potere applicare, a qualsiasi costituzione come a qualsiasi trattato, i **criteri democratici validi nei vari Stati nazionali**: essere breve e comprensibile, essere elaborato e modificabile in maniera democratica, rimanere aperto e non implicare delle scelte politiche.

Sovranità e popolo europeo

La questione della costituzione pone quella della sovranità, di cui il depositario dovrebbe essere il **popolo europeo**. Ma si può dire che esiste un popolo europeo? Per tutti quelli che dubitano dell'esistenza di un popolo europeo, gli **Stati-nazioni** rimangono gli attori fondamentali e lo spazio politico deve rimanere nazionale. Ciò non impedisce un rinforzo a livello europeo, ma questo avviene tramite trattati e in un quadro strettamente intergovernativo che fa a meno di una costituzione. Per quelli al contrario che affermano l'esistenza di un popolo europeo, le differenze culturali e storiche sono superabili se si separa la definizione etnica del popolo (fondata sulla storia e la cultura) da **quella politica** (come comunità di cittadini). Il popolo europeo può tra l'altro anche fondarsi su alcuni elementi empirici: sensibilità comune dell'opinione pubblica, tradizione politica e sociale comuni.

I valori dell'Unione europea

La questione dei **valori** è ovviamente alla base di qualsiasi costituzione. I valori sui quali sviluppare la costruzione europea devono dunque essere il principio dello Stato di diritto, la

pace, la garanzia senza limite né condizione del diritto alla dignità, l'uguaglianza, la libertà, la democrazia, la solidarietà, la separazione del politico dal religioso e la preservazione della Terra e dei suoi ecosistemi per le generazioni future. Ma alcuni di questi valori possono accendere la discussione: se il principio della **democrazia** rappresentativa non è messo in causa, lo si può tuttavia completare con degli elementi di democrazia partecipativa. Se la pace deve essere un valore dell'Unione, bisogna ciononostante discutere della possibilità di un esercito europeo e della legittimità del suo impiego. Se la **separazione del politico e del religioso** sembra essere fondamentale, questa non implica per forza la separazione della chiesa dallo Stato così come la conosciamo in Francia. Infine, bisogna pensare ad **un motto per l'Europa** che sia più portatore di valori dell'insipido motto attuale (promemoria: « L'unità nella diversità »).

La questione dei valori permette di porre quella degli **obiettivi** che la costituzione si darà. L'Unione europea costituisce con ampio margine la prima entità economica mondiale. Il primo obiettivo è dunque quello di diventare una **potenza politica**, il che pone la questione del suo rapporto con la potenza statunitense. In quale misura ci si può fare *pendant*?

Il secondo obiettivo è di farne una **zona di democrazia** dove i cittadini, e loro unicamente, decidono del loro futuro. Un numero significativo di cittadini deve poter chiamare tutti i propri concittadini a pronunciarsi su una proposta giudicata necessaria.

Il terzo obiettivo di una nuova Europa è di farne una **zona di solidarietà** tra individui, capace di rifondare un modello sociale specificamente europeo dove la gestione collettiva dei beni e dei servizi comuni deve trovare un posto centrale, armonizzando verso l'alto i regimi sociali e la fiscalità.

Il quarto obiettivo è di **rispettare gli equilibri della natura** a cui l'uomo appartiene.

Le frontiere dell'Europa

L'Unione europea somiglia molto ad un cantiere in trasformazione continua. L'elaborazione di una costituzione impone al contrario una definizione netta dello spazio nel quale si applicherà. E' tutto il problema delle **frontiere dell'Unione europea**. Per porre questo problema, ci si può domandare ovviamente ciò che significa « essere europeo ». E' una definizione geografica (un po' artificiale)? E' una definizione culturale (ma vari paesi non sono situati in Europa, pur essendo di cultura europea)? E' una definizione giuridica, quella dei criteri di Maastricht (troppo stretta, tanto più che questi criteri vengono sempre meno rispettati dagli stessi Stati membri)? Sembra che le frontiere del progetto politico europeo dipendano innanzitutto dai valori e soprattutto dagli obiettivi che gli assegniamo.

L'obiettivo di fare *pendant* all'egemonia degli Stati Uniti fa riflettere all'appartenenza a questa Europa di alcuni paesi che, per vari motivi loro propri, se ne sentono molto vicini e s'allineano spesso volentieri alla loro politica. Questo costituisce un ostacolo alla realizzazione di un'Europa politica? Nel campo della solidarietà, **l'eterogeneità dei livelli di vita** e delle norme sociali ed ambientali è così forte da porre gravi domande: fin dove i trasferimenti possono andare? I paesi ricchi possono restare tra di loro? Nel campo della democrazia, ci si può domandare quali siano le conseguenze **dell'instabilità delle frontiere** sulla vita politica: un regime politico democratico sembra difficile in uno spazio in continua trasformazione. Infine, ci si deve domandare se tutti gli Stati membri siano disposti ad accettare di perdere una parte importante della sovranità trasferita a livello europeo. Si vede ovviamente che non proponiamo delle liste di buoni e cattivi paesi: si tratta innanzitutto di riflettere sulla **natura dei criteri di appartenenza** di un paese all'Unione europea e sui problemi che questi criteri pongono. L'adesione di ciascun paese alla nuova costituzione riguarda la discussione, la negoziazione, insomma la politica.

La costruzione europea

Al di là della questione delle frontiere, c'è anche quella della **direzione da dare alla**

costruzione europea che si pone. Per raggiungere gli obiettivi sopracitati, si possono distinguere più modelli possibili :

- proseguire l'**integrazione a 25** e più, fatto che ha il vantaggio di partire dalle istituzioni e dai trattati esistenti ma che creerà rapidamente dei gravi problemi legati all'eterogeneità dei paesi dell'Unione;
- utilizzare le **cooperazioni rinforzate**, che sono già ora una possibilità, rischia di creare più nuclei all'interno di un'Europa a geometria variabile che difficilmente diventerà uno spazio democratico;
- creare un **nucleo europeo** unico, formato dai paesi pronti ad andare più lontano insieme. Ciò pone ovviamente il problema di un'Europa a doppia velocità: che fare dei paesi che pur essendo nell'Unione, non farebbero parte di questo nucleo?
- creare dei **sottoinsiemi regionali** all'interno dell'UE. L'esistenza di tre o quattro sottoinsiemi permetterà certamente l'integrazione regionale degli Stati, ma lascia intatta la questione dell'eterogeneità delle varie regioni dell'EU.

La spartizione delle competenze, la sussidiarietà

Si tratta di definire come suddividere le competenze e le responsabilità tra questa nuova entità e gli Stati. Se tutti sembrano d'accordo sull'esclusione di uno Stato europeo centralizzato che cumula tutti i poteri, l'Unione europea può tendere verso una **confederazione** (ciascun Stato conserva la sua totale sovranità) o verso una **federazione** (ciascun Stato rinuncia ad una parte della sovranità a beneficio di uno Stato federale europeo). In questo ultimo caso, il termine di federazione ricopre dei sistemi straordinariamente vari, secondo l'ampiezza delle competenze esclusive europee o nazionali. E' la questione della **sussidiarietà**: a quale livello bisogna attribuire quale competenza?

Le competenze **esclusive** della nuova entità europea potrebbero essere la politica estera e la rappresentanza internazionale, la difesa europea, la politica economica, monetaria, commerciale ed infine i trasporti a livello europeo ed extraeuropeo. Alcune competenze come l'educazione potrebbero essere gestite dai soli Stati membri. Altre potrebbero essere **condivise**, come la politica sociale. Non si tratta di fare una lista precisa delle diverse competenze, ma innanzitutto di contribuire al dibattito sulla ripartizione delle competenze.

Le istituzioni

La questione della spartizione delle competenze conduce inevitabilmente a quella delle istituzioni. Le istituzioni di una nuova entità politica europea devono corrispondere all'esperienza democratica europea, essere condivise dall'insieme degli europei e messe in opera ovunque in Europa. Comprenderebbero:

- **il Parlamento**: esiste già e rappresenta direttamente i cittadini. Nel quadro di una costituzione, deve prendere l'iniziativa delle leggi e votare in ultimo ricorso le leggi, gli incassi e le spese; può censurare l'esecutivo. Il modo di scrutinio attuale (per lista nazionale) è assolutamente insoddisfacente perché paralizza la creazione di uno spazio politico europeo; potrebbe essere sostituito da uno scrutinio proporzionale, uninominale a due turni o da un misto dei due (come esiste in Germania);
- **una Camera alta**: attualmente non esistente nel funzionamento dell'Unione. Il suo ruolo sarebbe quello di rappresentare le entità infra-europee (Stati e regioni). Alcuni pensano che tale funzione potrebbe essere svolta dal consiglio dei ministri che rappresentano gli Stati nelle istituzioni attuali dell'Unione. Per i sostenitori di una Camera alta, la questione è di sapere se essa deve essere composta da membri già eletti a livello regionale o nazionale, oppure se deve comporsi di membri specificatamente eletti a livello europeo per suffragio indiretto. Tra l'altro, bisogna anche chiedersi se questa camera deve rispettare

un'uguaglianza assoluta (una voce per uno Stato o una regione) senza prendere in considerazione il peso demografico delle entità, o se dovremmo piuttosto ponderare il numero di seggi attribuiti;

- **un Presidente ed un governo:** in un regime **presidenziale**, il presidente è eletto per suffragio universale e non è responsabile di fronte al parlamento. In un regime **parlamentare**, il governo è scelto dal parlamento eletto per suffragio universale ed è responsabile di fronte ad esso. E' quest'ultima tradizione che è la più comune in Europa: avremmo dunque un presidente « saggio ». Quest'ultimo potrebbe essere eletto dal parlamento;
- **una Corte di giustizia ed un tribunale**, il cui potere deve essere legittimato, controllato e sanzionato dalla volontà del popolo, fatto che non accade nell'attuale Unione europea. La costituzionalità delle leggi potrebbe essere compito della Corte di giustizia già esistente (come negli Stati Uniti) o di un'istanza specifica (come in Francia con il Consiglio costituzionale);
- **un diritto d'iniziativa popolare:** il trattato costituzionale proposto nel 2005 comportava un abbozzo del diritto di iniziativa popolare. Questo diritto potrebbe essere rinforzato e istituzionalizzato, prendendo spunto da ciò che esiste in alcuni paesi come la Svizzera.

Il nostro testo non propone un trattato costituzionale chiavi in mano. Si accontenta di evidenziare le diverse possibilità istituzionali e le loro implicazioni per chiarire le scelte dei cittadini.

Il processo costituente

Come decidere e impostare una costituzione? Si può passare attraverso **un'assemblea costituente** specificatamente eletta o tramite **un'assemblea designata**, come fu il caso per il trattato costituzionale del 2005. La costituzione può o meno essere approvata tramite referendum. Il processo costituente sarà difficile da effettuare nell'intera Europa allo stesso tempo e alcuni pensano che dovrebbe essere fatto a varie velocità.

Qualsiasi sia la forma, questo processo implicherà un ampio dibattito, il che pone il problema dell'esistenza di uno spazio pubblico europeo. La difficoltà di creare un tale spazio è fortemente legata al **problema della pluralità linguistica** europea. La lingua dell'Europa è la traduzione? Dovremmo utilizzare le lingue europee più usate come lingue veicolari, o un'unica (si pensa ovviamente all'inglese)? Qual'è la pertinenza delle alternative ancora poco sostenute oggi (sviluppo dell'intercomprensione, esperanto)?

Conclusioni

Nel giugno 2007, la presidenza tedesca dell'Unione europea presenterà al Consiglio uno studio consensuale che "esplorerà le possibili future evoluzioni" per il trattato costituzionale. La presidenza francese dell'Unione ha l'incarico, nel secondo semestre 2008, di preparare per il 2009 un nuovo trattato che dovrà essere approvato prima del rinnovo della commissione e del parlamento. E' dunque da oggi che i cittadini devono impegnarsi nel dibattito sulla costituzione (anche nel quadro delle elezioni nazionali). Speriamo che questo testo porti un contributo alla qualità del dibattito.

Contatto : robert.joumard@wanadoo.fr

Una versione recente e lunga di questo testo è disponibile (in francese) alla pagina www.france.attac.org/a5767