

Progetto di
“Dichiarazione conclusiva della Convenzione dei cittadini europei sui beni pubblici ed i diritti collettivi”

Roma, 4-5 giugno 2010

Università degli Studi di Roma-Tre

Quaderno di protesta e di proposta
sottoposto alla consultazione della società civile
in vista di una seconda sessione della Convenzione dei cittadini europei
(scadenza della consultazione: 30 settembre 2010 ¹)

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 progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 su iniziativa di Altiero Spinelli.

Esso contiene talune innovazioni importanti ma su molte questioni essenziali per il carattere democratico dell'Unione, per l'efficacia del suo sistema istituzionale e per la risposta alle sfide politiche, economiche e sociali di fronte alle quali si trova l'Unione, il compromesso raggiunto dai governi nel 2007 appare inadeguato e tale inadeguatezza è stata confermata e rafforzata da quel che è avvenuto in Europa e nel mondo dal 2007 in poi.

Come una “*res-publica*”, l'integrazione europea ha garantito fin dalla sua nascita alcuni beni pubblici: il bene della pace sul territorio di chi ha aderito a questo processo, la libertà di movimento o dei movimenti secondo una concezione non mercantilistica del mercato, lo stato di diritto ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro “nel progresso”. Ma, priva di una sua politica estera ancora appannaggio degli Stati nazionali, l'Unione non ha potuto esercitare alcun ruolo di pace sia nella stessa Europa come ha insegnato la guerra civile nei Balcani sia nel vicino Oriente sia in molte altre aree del mondo. Inoltre la libertà dei movimenti è sottoposta a crescenti vincoli dai nazionalismi economici ed il miglioramento delle condizioni di vita è messo in discussione dalla forza della crisi come è provato dalla crescita della disoccupazione e dall'aumento spaventoso della povertà.

Il Trattato di Lisbona impegna l'Unione a garantire ai cittadini dell'Unione una serie di beni pubblici che si aggiungono ai precedenti:

- 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, al razzismo e alla 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

¹ Testi da inviare a: info@diritticollettivi.eu

europea,

- la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero,
- la costituzione e lo sviluppo di reti trans-europee 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 2007 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.

L'Europa non ha contribuito in misura sostanziale a promuovere la crisi ma ne sta pagando pesantemente le conseguenze sul piano politico, economico e sociale scontando l'incapacità, dovuta all'assenza di un potere reale in grado di giocare un ruolo attivo nella determinazione degli equilibri mondiali, di partecipare in modo positivo al governo del processo di globalizzazione.

In questo quadro sono riemerse, come un fiume carsico, proposte che sembravano scomparse come la *Tobin Tax* o la tassa sul CO2 o una moneta mondiale alternativa/parallela al dollaro o l'idea di un trattato mondiale per mettere ordine nelle finanze e nell'economia.

Il nostro obiettivo è di proporre alle istituzioni europee un decalogo di beni pubblici e di diritti collettivi europei nel quadro di 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 ed un'**agenda** perché il progetto sia realizzato in tempi politicamente certi.

Per realizzare questo progetto noi siamo convinti che sia necessario non solo un'**applicazione integrale** del trattato di Lisbona ma che esso debba essere **aggiornato e completato** secondo un'agenda che conduca fino alle elezioni europee del giugno 2014. Sarà quella una irripetibile occasione democratica per riprendere il cammino verso una costituzione europea su basi federali

Esistono in primo luogo i beni pubblici che debbono costituire il fondamento dell'Unione europea: la pace, la democrazia (rappresentativa, partecipativa, paritaria e di prossimità), uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza, l'inclusione e l'interculturalità, la conoscenza ed il sapere.

La **pace**² 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 promosso dall'Unione la quale deve contribuire alla sua affermazione sulla Terra.

2 Questo punto sarà integrato dalle proposte del gruppo di lavoro consacrato al ruolo dell'Europa nel mondo

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 risoluzione delle controversie internazionali" (articolo 11 COST).

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.

Noi intendiamo proporre al Consiglio europeo di adottare una dichiarazione solenne - da iscrivere nel Trattato in occasione della prossima adesione della Croazia - che riprenda il principio secondo cui l'Unione ripudia la guerra come strumento di offesa e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e che promuova in condizioni di parità con gli altri paesi la rinuncia alle sovranità nazionali a favore delle Nazioni Unite per assicurare la pace e la giustizia nel mondo.

Perché l'Unione possa esercitare un ruolo di pace nel mondo sono necessarie alcune condizioni basilari.

La prima è il superamento del diritto di veto degli Stati membri utilizzando eventualmente lo strumento delle cooperazioni rafforzate.

La seconda concerne 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.

La terza concerne la questione di un seggio unico dell'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza nel quadro della più ampia riforma del sistema delle Nazioni Unite.

Non è estranea a questa tematica l'azione dell'Unione per uno sviluppo equo e sostenibile nel mondo basato sulla qualità e non sulla quantità stabilendo per esempio dei criteri che limitino il consumo del suolo, preservando la biodiversità e abbandonando la monocultura, istituendo un controllo severo sulla produzione e sul commercio delle armi nella prospettiva di un disarmo generalizzato, promulgando una legge europea che regolamenti il rapporto con gli immigrati da paesi terzi.

In tema di **democrazia**³ l'Unione - come gli Stati membri - considera che il suo funzionamento si fonda sul sistema rappresentativo.

La partecipazione alla vita democratica dell'Unione (che il trattato di Lisbona 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.

Da questo punto di vista si può condividere l'opinione di chi ha giudicato l'Unione come un'organizzazione a-cittadina e la preoccupazione di tutti coloro che vedono nel

3 Questo punto sarà integrato dalle proposte del gruppo di lavoro sulla democrazia partecipativa.

rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'istituzione intergovernativa del Consiglio europeo un grave rischio per il carattere democratico e per l'efficacia del sistema istituzionale dell'Unione europea.

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 od in modo indiretto scegliendo il capo del governo attraverso il partito di cui è *leader* od infine 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 rapporto diretto tra il voto dei cittadini e la formazione dell'Esecutivo europeo, anche perché i partiti europei si sono rifiutati di dare sostanza politica e forma democratica a quel che è 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".

Da questo punto di vista si può affermare che saremo pienamente cittadini dell'Unione soltanto nel momento in cui ci riprenderemo la nostra sovranità a livello europeo poiché si è cittadini solo se si è sovrani.

Per quanto riguarda il diritto o statuto di associazione europea, dal 1992 la proposta è stata 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*.

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. L'applicazione concreta dei diritti e dei doveri dei cittadini non dovrà limitarsi alle relazioni fra le istituzioni e gli individui ma richiederà anche la presenza di attori collettivi che facciano emergere questi diritti e queste responsabilità, che li rendano espliciti, li difendano e ne garantiscano la realizzazione.

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'Aia (2005-2010) e valido fino al giugno 2015 .

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 ⁴.

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.

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.

In questo quadro, noi siamo convinti che debba diventare legge comune nell'Unione il principio della cittadinanza europea di residenza sostituendo in tutti i paesi membri lo *jus sanguinis* con lo *jus soli* ed attribuendo ai residenti gli stessi diritti civili e politici che la Carta di Nizza attribuisce ai cittadini dei paesi membri.

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.

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 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.

In questo quadro si colloca la questione dei diritti collettivi ⁵.

Distinguendo fra diritti delle minoranze e diritti collettivi a dimensione universale, noi sosteniamo la necessità che l'Unione riconosca, garantisca e promuova in particolare il diritto alla pace, il diritto alla sicurezza, il diritto alla sicurezza alimentare, il diritto alla sicurezza economica e dunque i diritti sociali, il diritto alla sicurezza culturale, il diritto alla sicurezza delle libertà legate alle persone

Un bene pubblico può essere garantito o attraverso una adeguata politica di bilancio

⁴ Questo punto sarà integrato dalle proposte del gruppo di lavoro sull'inclusione e l'interculturalità

⁵ Questo punto sarà integrato dalle proposte del gruppo di lavoro sui diritti collettivi

che garantisca il carattere allocativo e/o redistributivo delle finanze dell'Unione europea o attraverso il riconoscimento di diritti collettivi o di diritti individuali esercitati collettivamente.

Noi riteniamo 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 Convenzione sulla Carta dei Diritti Fondamentali e nel 2002-2003 con la Costituzione europea.

Da qui occorrerà partire per rilanciare il tema del governo democratico dell'Unione europea.

La mancanza di un reale 'governo politico' dell'Unione, cioè di un governo federale dotato di poteri limitati ma effettivi nei campi della politica estera, della difesa, della politica economica e responsabile democraticamente di fronte al Parlamento europeo, è la causa più profonda della crisi che l'Unione sta attraversando.

Fino a che lo sviluppo economico non ha posto problemi seri all'Europa, anche un'Unione priva di un 'suo' governo ha garantito, con le sue istituzioni, con il suo mercato interno, con la sua moneta alcuni beni pubblici fondamentali: la pace, la democrazia, la coesione sociale.

Ma oggi, in questa Europa dominata dalla crisi anche quei 'beni pubblici' sono a rischio. La crisi sta colpendo duramente il tessuto sociale ed economico dei nostri Paesi, minacciando il welfare state, allargando la disoccupazione ed in particolare quella giovanile e l'emarginazione, portando decine di milioni di persone in condizioni di povertà..

Senza una risposta forte dell'Unione europea in direzione della sua unità politica e senza una risposta altrettanto forte sul piano del rilancio di uno sviluppo sostenibile si riaprono le spinte verso la disgregazione istituzionale e sociale, il riemergere del nazionalismo, unitamente ai fenomeni già presenti della xenofobia e del razzismo.

La moneta unica ed il mercato interno non bastano più a tenere unita l'Unione europea.

Occorre nell'immediato giungere ad un 'governo economico europeo' basato su una politica di bilancio e fiscale comune. Un 'governo' che guidi contemporaneamente il risanamento dei conti pubblici nazionali e promuova il rilancio di un nuovo sviluppo economico.

A tal fine occorre stabilire un criterio generale con il quale affrontare il tema del risanamento dei conti pubblici nazionali e quello dello sviluppo. E nello stesso tempo stabilire quali 'beni pubblici' debbano essere erogati e garantiti dagli Stati e quali dall'Unione europea.

L'opera di risanamento tocca agli stati nazionali, sotto la guida dell'Unione. Sono gli Stati che hanno portato fuori controllo i conti pubblici, tocca a loro provvedere, secondo principi comuni di equità sociale, colpendo chi - da posizioni di forza economica - ha sempre eluso le regole della contribuzione fiscale secondo le proprie capacità economiche (evasori fiscali).

Ma il rilancio economico non spetta agli Stati perché essi non possono contemporaneamente risanare ed investire nello sviluppo. E' quanto hanno cercato di fare negli ultimi anni di crisi, ma hanno solo aumentato il loro debito pubblico. Il rilancio economico su base nazionale è debole (ognuno aspetta che sia il vicino a farlo, per poter beneficiare degli effetti senza sopportarne i costi), polverizzato e soggetto alle logiche della spesa pubblica utilizzata ai fini del consenso interno. E' dunque inefficace.

Il rilancio deve farlo l'Unione, che non ha debito. Esso deve essere rivolto ad erogare quei beni pubblici non soltanto materiali che ormai sono 'europei': l'energia, l'ambiente, la ricerca scientifica, le infrastrutture nelle reti di trasporto e di telecomunicazione (tenendo anche conto delle esigenze di connessione emerse dall'allargamento), le spese per la cittadinanza e per migliorare la qualità della vita dei cittadini (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, energie rinnovabili, tutela della salute, servizi più efficienti per le persone ed in particolare per le persone più deboli), l'istruzione superiore, l'interculturalità e l'inclusione con particolare riferimento alla lotta per l'eliminazione della povertà.

In quest'ultimo contesto si colloca il progetto di introdurre un reddito minimo di base a livello europeo sganciato dalla prestazione lavorativa per far fronte alle patologie di una società che ha smarrito le certezze della piena occupazione, che sia di freno al moltiplicarsi di sub-lavori sottopagati e al tempo stesso- insieme al cosiddetto diritto "alla continuità di reddito" di cui parlano i principi comuni di flexicurity approvati nel dicembre del 2007- sia la piattaforma per tutti per trovare un lavoro coerente con le proprie aspirazioni e la propria professionalità (come prometteva l'originaria Agenda di Lisbona). Tale reddito comporterebbe una copertura universalistica dei bisogni di "base" e quindi sarebbe la premessa di un rilancio del concetto di cittadinanza europea nel segno della solidarietà attiva e partecipata.

I beni pubblici economici (energia, ambiente, ricerca, infrastrutture) possono essere finanziati con l'emissione di Union bonds per grandi progetti specifici di sviluppo.

Secondo calcoli recenti (Quadro Curzio) i mercati finanziari possono fornire fino a mille miliardi di Euro.

Essi devono essere garantiti dal bilancio dell'Unione che deve passare dall'attuale 1% ad almeno il 2,5% del PIL europeo come proponeva il rapporto McDougall nel 1977.

I beni pubblici immateriali devono essere assicurati dal bilancio dell'Unione opportunamente ed adeguatamente rafforzato: cittadinanza, istruzione superiore, interculturalità, inclusione.

A tal fine il bilancio dell'Unione deve essere rafforzato dall'introduzione di vere risorse proprie, ad esempio attraverso quote dell'imposta sul reddito dei cittadini (senza aumentare la pressione fiscale), sulle società, sulla *carbon tax* e sulle transazioni finanziarie.

L'Europa deve essere posta nelle condizioni di promuovere un'autonoma politica di stabilizzazione utilizzando al contempo in modo efficace la sua politica di bilancio e gli strumenti del coordinamento delle politiche nazionali previste dal Trattato.

Nasce per tal via un vero federalismo fiscale, articolato sui livelli locale, nazionale ed europeo, a seconda del livello di potere che deve garantire la tutela, l'esercizio ed il

beneficio di questi beni.

Pertanto oggi noi chiediamo:

- ai Governi del Paesi-euro di procedere per tappe e secondo il metodo usato per l'unione monetaria verso la creazione di un'Unione economica basata su una politica di bilancio e fiscale comune, e di una politica estera e di sicurezza comune utilizzando la forma della cooperazioni rafforzate e strutturate previste dal Trattato di Lisbona
- alla Commissione europea di varare l'emissione di Union bonds per progetti di sviluppo compatibile con l'ambiente (energie rinnovabili) e finalizzati al passaggio dell'economia europea verso la terza rivoluzione industriale
- al Parlamento Europeo di aprire un grande dibattito, assieme alla società civile europea e dialogando con i parlamenti nazionali eventualmente nel quadro di assise interparlamentari, sulle finalità del 'progetto europeo' o di un 'patto di società' al fine di giungere alla convocazione di una nuova Convenzione per la riforma graduale in senso federale dell'Unione, con una procedura basata sul voto a maggioranza e con la sottomissione del testo finale ai cittadini a mezzo di un referendum europeo
- alle organizzazioni della società civile di attivare rapidamente un processo condiviso per usare ampiamente lo strumento dell'iniziativa dei cittadini.

Roma, Aula Magna dell'Università Roma Tre, 5 giugno 2010