

LA PROCEDURA COSTITUENTE

Sergio Pistone

(Ufficio del Dibattito – Salsomaggiore Terme – 20-21 ottobre 2012)

La procedura costituente va definita, oltre che sulla base del principio generale della partecipazione dei cittadini europei, tenendo conto degli aspetti (anche temporali) dell'avanzamento del processo di unificazione europea che è oggi indispensabile. Sviluppo in modo schematico sei punti.

1. Poiché è evidente che l'euro, in conseguenza della crisi dei debiti sovrani, può crollare e, con esso, l'intero edificio dell'integrazione europea, *il problema cruciale è che fare per salvare l'euro*. Per quanto utili nell'immediato, le decisioni sul fondo salvastati, sul Fiscal Compact, sul ruolo più attivo della Banca Centrale Europea, sull'aiuto agli Stati in difficoltà sono solo misure tampone. Esse non affrontano *la radice dell'attuale crisi esistenziale dell'integrazione europea che deriva dal fatto di avere un'unione monetaria senza un governo economico europeo*.

Un governo economico europeo significa realizzare fra i paesi dell'Eurozona un'unione fiscale, con un connesso tesoro europeo che possa agire da prestatore in ultima istanza. Significa un bilancio sopranazionale che possa adottare a livello europeo misure (che solo a tale livello possono essere efficaci) per una ripresa economica ecologicamente e socialmente sostenibile. Il che comporta tasse europee ed *eurobond* che permettono almeno di triplicare le risorse comuni che attualmente non raggiungono nemmeno l'1% del PIL europeo. Significa una forte vigilanza europea sulle banche. Significa in sostanza la capacità di assicurare un rigore inflessibile accompagnato da un consistente sviluppo e da una efficace solidarietà (ha perfettamente ragione il governo tedesco quando afferma che senza un sistema che governi con rigore ed efficacia l'economia europea non si può introdurre una strutturale solidarietà fra i paesi forti e quelli deboli dell'Europa). Va sottolineato che il governo economico europeo deve essere realizzato rapidamente, cioè entro il periodo di respiro che le misure tampone ci lasciano a disposizione. In sostanza, se il processo decisionale che porterà a tale traguardo richiederà almeno due anni, la *road map* di questo processo decisionale dovrà iniziare entro pochi mesi. E' chiaro infatti che l'avvio effettivo del processo creerà aspettative che miglioreranno immediatamente e nettamente la situazione dell'unificazione europea.

2. *Un vero governo economico europeo comporta un sostanziale trasferimento di sovranità dagli Stati all'Europa sul terreno macroeconomico e fiscale e, di conseguenza, un sistema istituzionale sopranazionale efficiente e democraticamente legittimo*. In altre parole, ci vuole un esecutivo fondato sul voto dei cittadini europei, un legislativo in cui ci sia la piena codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio trasformato in camera degli Stati,

l'eliminazione di ogni forma di veto nazionale. Si deve perciò superare non solo il sistema intergovernativo, ma anche quello comunitario e istituire un sistema pienamente federale.

Va sottolineato che il progetto, a cui i governi stanno pensando, di realizzare separatamente prima l'unione bancaria, poi l'unione fiscale, quindi l'unione economica e infine l'unione politica – cioè i quattro pilastri che tutti nell'Eurozona e anche fuori di essa ormai riconoscono che devono essere costruiti per garantire all'euro un governo, una credibilità e la solidità necessari per sopravvivere – è irrealistico. Per le inderogabili esigenze di legittimità democratica (*no taxation without representation*) e di efficienza operativa *le quattro unioni devono essere accorpate in un unico patto costituzionale federale che contenga sia il patto sul necessario risanamento dei conti degli Stati, sia il lancio di un improcrastinabile patto per lo sviluppo, sia le istituzioni federali e democratiche.*

E va anche detto che, se il problema immediato, data la situazione di pericolo mortale in cui si trova l'euro, è la creazione di una sovranità macroeconomica e fiscale nel quadro dell'Eurozona, è oggettivamente difficile affrontare questo problema senza *una contemporanea decisione di realizzare la graduale ma effettiva federalizzazione della politica estera, di sicurezza e di difesa.* A parte i risparmi che ciò comporterebbe, a parte l'urgenza delle sfide globali nel campo della sicurezza, a parte il fatto che il governo economico europeo deve avere anche una capacità di agire sul piano internazionale per favorire una governance economico-finanziaria globale più efficace e più equa, ci sono due considerazioni decisive. Da una parte non si realizza in modo organico la solidarietà economico-finanziaria e quindi fiscale sul piano sopranazionale europeo senza costruire la solidarietà nel campo della sicurezza. Dall'altra parte, la costruzione del monopolio federale della forza è, assieme all'autonomia fiscale dagli Stati, la base di una pienamente efficace capacità di esecuzione propria da parte del governo europeo.

3. La federazione europea in tempi rapidi è indispensabile, come si è detto sopra, essenzialmente per edificare il governo economico europeo, il quale è la condizione imprescindibile per salvare l'euro e l'integrazione europea. Pertanto il salto federale può essere accettato solo dagli Stati membri dell'eurozona e da quelli che vogliono entrarvi, cioè dagli Stati che hanno un'esigenza vitale della federazione e che, con l'adesione all'unione monetaria, hanno già compiuto una decisiva scelta in direzione federale. D'altro canto in alcuni Stati membri dell'UE (la Gran Bretagna, i paesi scandinavi, e alcuni paesi dell'Europa orientale) non c'è in questa fase alcuna disponibilità ad entrare in una federazione. Ciò significa che *la base di partenza imprescindibile di un processo costituente che porti effettivamente e rapidamente alla federazione europea è il superamento fin dall'inizio del principio dell'unanimità.* In sostanza gli Stati dell'Eurozona (e quelli che vogliono seriamente entrarvi) devono decidere, sulla base di una *nuova Dichiarazione Schuman*, di attuare il

processo costituente fra di loro e, quindi, di dar vita a una federazione nella confederazione (l'UE che comprende tutti gli Stati membri), garantendo ovviamente i diritti acquisiti e la possibilità di una successiva adesione al nucleo federale. Si tratta di applicare, in modo più rettilineo, al processo costituente la scelta compiuta con il Fiscal Compact da cui sono rimasti fuori la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca. *Ed è chiaro che si deve scegliere la via di un nuovo trattato e non quella della revisione del Trattato di Lisbona (che richiede l'unanimità), prevedendo il recesso dal TdL degli Stati favorevoli al nuovo trattato, o il recesso degli Stati dissenzienti.*

4. Il processo costituente dell'unione federale deve essere pienamente democratico, non solo per una questione di principio, ma anche perché si deve recuperare il consenso dei cittadini all'avanzamento dell'unificazione europea che ha proceduto sistematicamente senza un loro reale coinvolgimento. Per contrastare le tendenze euroscettiche e populistiche, non solo si devono creare istituzioni federali democratiche e capaci di rispondere efficacemente alle esigenze fondamentali dei cittadini europei, ma anche il processo della loro costruzione deve essere veramente democratico. Ciò significa fondamentalmente due cose.

In primo luogo, il trattato che istituisce la federazione (è un trattato costituzionale) non può essere elaborato da una conferenza intergovernativa (come il Fiscal Compact), bensì da una assemblea costituente deliberante a maggioranza e in modo trasparente. Il modello della Convenzione prevista dall'art 48/2 del TdL può essere accettato per quanto riguarda la presenza, oltre che dei parlamentari europei, dei parlamentari nazionali e dei governi (la Commissione ha un ruolo consultivo), perché ciò corrisponde al fatto che si tratta di creare una federazione di Stati nazionali, cioè fortemente decentrata e quindi con un ben più rilevante ruolo degli Stati membri rispetto ai modelli esistenti di federazione. Ciò richiede una procedura costituente più federalista, il che non significa accettare gli aspetti confederali e antidemocratici del modello di convenzione prevista dal TdL. Si dovrebbe realizzare la codecisione fra la componente parlamentare e i governi (entrambe le componenti decidenti a maggioranza) sul modello della codecisione legislativa. Riguardo alla formazione della convenzione costituzionale va scartata l'idea di un'assemblea direttamente eletta, sia perché escluderebbe la partecipazione dei parlamentari europei e nazionali e dei governi, sia perché occorrerebbe una specifica legge elettorale e quindi ci sarebbero complicazioni e lungaggini pericolose per il successo del processo costituente.

In secondo luogo, la costituzione dovrà essere ratificata con un referendum da tenersi simultaneamente nei paesi che avranno partecipato alla sua redazione. Essa entrerà in vigore fra i paesi ratificanti sulla base del principio della doppia maggioranza degli Stati e dei cittadini. La richiesta di un referendum europeo non deriva solo dall'esigenza di una partecipazione popolare diretta, la cui importanza per la legittimazione della costituzione federale è evidente, ma

anche dalla necessità di evitare i referendum nazionali isolati, che in molti casi verrebbero tenuti. Essi sono una vera e propria frode dal momento che permettono di mescolare la questione dell'unificazione europea con i problemi legati al sostegno o al rifiuto dei governi nazionali in carica. Inoltre solo un referendum europeo permetterebbe al popolo europeo di esprimersi in quanto tale.

5. L'urgenza drammatica della federazione europea richiede, come si è detto, tempi rapidi anche perché un processo costituente lungo e complicato non può che far aumentare il disincanto dei cittadini rispetto all'unificazione europea. *Pertanto la road map verso la federazione europea dovrebbe articolarsi nelle seguenti tappe:* - all'inizio del 2013 la nuova Dichiarazione Schuman dei governi decisi a realizzare l'unione federale procedendo senza un accordo unanime; - l'incarico all'assemblea costituente di elaborare il progetto costituzionale entro il 2013; - la ratifica referendaria contemporaneamente alle elezioni europee del 2014; - ratifiche parlamentari (che in molti paesi dovranno comunque essere fatte, ma che per evidenti ragioni politiche non potranno rovesciare i risultati referendari) nella seconda metà del 2014, in modo che la costituzione entri in vigore entro tale anno (a cento anni dall'apertura della guerra civile europea!).

Va sottolineato che il tenere il referendum di ratifica in occasione delle elezioni europee avrà una decisiva e positiva influenza rispetto ai problemi cruciali della politicizzazione in senso europeo delle elezioni europee e della partecipazione ad esse.

6. Il discorso sulla procedura costituente per essere completo deve essere integrato anche da indicazioni circa il che fare per spingere i governi ad avviare un processo costituente nei termini e nei tempi sopraindicati. E' chiaro che la profondità della crisi è un fattore fondamentale che rende possibili decisioni molto avanzate da parte dei governi, ma deve essere operativo anche il fattore rappresentato dalla spinta dal basso. Qui entra in gioco la Campagna per la federazione europea che deve muoversi rapidamente lungo tre linee.
 - E' necessario esercitare una pressione diretta sui governi attraverso una mobilitazione sistematica degli orientamenti favorevoli alla federazione europea presenti nell'opinione pubblica, nelle rappresentanze locali, nel mondo della scuola e della cultura. Gli strumenti fondamentali sono: *un appello ai governi*, sottoscritto da personalità, singoli cittadini e gruppi organizzati (partiti, sindacati, ONG, etc.), accompagnato da manifestazioni sistematiche in occasione dei Vertici; la creazione di una rete di *comitati locali per la federazione europea (collegati fra di loro da un comitato europeo)* che dovranno organizzare un'opera sistematica e capillare di chiarificazione delle istituzioni della federazione europea e delle politiche per cui sono necessarie (in particolare il piano di sviluppo economico europeo ecologicamente e socialmente sostenibile – qui l'utilità dell'ICE se si riesce ad avviarla rapidamente).

- Si deve spingere il Parlamento europeo a esercitare un ruolo di protagonista del processo costituente della federazione europea. *Esso deve presentare al più presto una proposta organica di cambiamento dei Trattati che equivalga all'introduzione di una costituzione federale europea.* E deve ottenere, tramite l'organizzazione di *assise interparlamentari*, il sostegno dei parlamenti nazionali a tale proposta. I federalisti devono pertanto avviare immediatamente un'azione di pressione sul Parlamento europeo (anche tramite presidi federalisti di fronte al Parlamento europeo) affinché si muova in questa direzione. E devono cominciare subito a *raccogliere le adesioni di quei membri del Parlamento europeo che si impegnano a elaborare una proposta di revisione dei Trattati e a promuovere un piano europeo di sviluppo sostenibile.*

- Un importantissimo contributo allo sviluppo del processo costituente sarà rappresentato dall'elaborazione di un *Manifesto federalista* che contenga le linee fondamentali della costituzione della federazione europea e delle politiche per cui essa è necessaria.