

UN FUTURO PER L'UNIONE EUROPEA PROGETTO, TERRITORIO, DEMOCRAZIA

Dal 1989 l'ambiente geopolitico e geoeconomico dell'UE ha subito rapide e profonde modifiche: a livello mondiale, i rapporti di potere cambiano e l'egemonia dell'“Occidente” viene contestata, lo “scontro tra le civiltà” è possibile, si moltiplicano i conflitti ai confini dell'Europa; la globalizzazione dell'economia mette in discussione il posto occupato dalle nostre economie nella divisione internazionale del lavoro e i nostri modelli di solidarietà socio-economica; infine, la scomparsa dei regimi comunisti ha provocato mutamenti nel nostro continente e trasformato l'Unione europea attraverso l'“allargamento”, accrescendone l'eterogeneità interna¹.

Tutti questi cambiamenti e il ritmo molto rapido con cui essi avvengono contribuiscono a disorientare l'opinione pubblica in Europa e alimentano in particolare le correnti politiche xenofobe di tutti i paesi in misura tale da destare molta preoccupazione.

Alla luce di tale contesto di grande instabilità e insicurezza, appare inevitabile un maggior investimento politico per lo sviluppo dell'Unione europea come nuova potenza civile capace di agire in un mondo globalizzato. È questa la scelta inequivocabile espressa dal partito verde europeo in occasione del suo ultimo congresso². Certo, molti parlano di una crisi di significato e di risultati della politica europea, che causa un'incerta legittimità popolare; se tale analisi è in parte fondata, essa non deve tuttavia nascondere alcuni successi dell'Unione e non è in contraddizione con un approccio favorevole alla creazione di una vera e propria potenza europea.

Attualmente l'Unione rappresenta un modello normativo che stabilizza e permette la modernizzazione democratica delle società europee. L'esistenza stessa dell'Unione e la prospettiva di aderirvi costituiscono quindi il principale contenuto della politica della sicurezza per l'insieme del continente europeo.

Oggi, attraverso le sue numerose competenze, in particolare in materia di politica monetaria, commerciale, ambientale ed energetica, l'Unione europea è potenzialmente capace di plasmare il fenomeno della globalizzazione. Tale aspetto è al centro di un vivace dibattito politico, dal momento che gli attuali orientamenti politici concreti dell'Unione mostrano più interesse nell'adeguamento ai vincoli del capitalismo finanziario mondiale che non nel promuovere rapporti solidari tra popoli. Resta il fatto che l'Unione è l'unico sistema politico e giuridico sovranazionale al mondo dotato di un mandato che integra contemporaneamente differenti dimensioni, quella ambientale, economica e sociale, nella formulazione dei suoi obiettivi e delle sue competenze.

¹ Secondo le conclusioni di un recente studio dell'Istituto di studi strategici di Parigi, in cui si è tentato di definire le principali caratteristiche dell'ambiente globale all'interno del quale il continente europeo dovrà muoversi entro il 2025, nel mondo cresceranno l'instabilità e l'insicurezza; Nicole Gnessoto e Giovanni Grevi, *The new global puzzle*, Parigi, 2006. Si veda inoltre Pierre Hassner, “Le siècle de la puissance relative”, *Le Monde*, 2 ottobre 2007.

² Ginevra, 2006.

Attualmente i governi dei 27 Stati membri hanno concluso una nuova tappa dell'evoluzione del regime giuridico e politico dell'Unione europea raggiungendo dapprima un accordo sul progetto di Costituzione nel 2004 e, successivamente, sul trattato di Lisbona nel 2007.

I Verdi europei sono probabilmente il gruppo politico più unito, all'interno del Parlamento europeo, nel difendere il sistema comunitario, sovranazionale dell'Unione e nel desiderarne lo sviluppo. Allo stesso tempo i Verdi devono far fronte alla realtà politica delle istituzioni europee, in cui sono chiaramente in minoranza. Lo sviluppo di una potenza europea (gli "Stati Uniti d'Europa") si scontra con l'accumularsi delle posizioni di diverse correnti politiche. Mi pare che si possano identificare almeno tre principali ostacoli di differente natura: il ritorno dei nazionalismi all'interno dell'Europa stessa; l'opzione euro-atlantica in cui è l'"Occidente" ad essere definito come l'unità politica di riferimento; e, infine, un sistema economico in cui è il mercato mondiale ad essere di colpo lo spazio economico di riferimento per le imprese, a prescindere dalla loro nazionalità d'origine. A tali ostacoli si aggiunge infine l'attuale indeterminazione delle frontiere esterne dell'Unione, legata anch'essa a differenti progetti politici.

I tre principali gruppi politici europei sono attraversati da tali divisioni. All'interno del Parlamento il PPE e i liberali europei sono tra coloro che, principalmente, si ritrovano nel progetto di un'"Europa globale", aperta al mondo e in espansione, che trova la sua miglior espressione politica nelle posizioni dei primi ministri britannici del "New Labour"³. Per via dei loro successi elettorali e quindi dell'ampia maggioranza politica all'interno delle tre principali istituzioni europee, l'agenda politica europea è di fatto fortemente dominata da tale orientamento. Anche i socialisti sono divisi su questi temi ed inoltre non godono attualmente di un rapporto di forza che consenta loro di modificare profondamente il progetto dell'"Europa globale". I Verdi sono più uniti ma la loro influenza è chiaramente proporzionale ai risultati elettorali ottenuti.

Il 2008 sarà l'anno della ratifica del trattato di Lisbona, oltre ad essere un anno decisivo (?) per l'apertura dei negoziati internazionali sul cambiamento climatico (Kyoto II), nel cui svolgimento l'Unione europea ha una particolare responsabilità.

Il 2009 vedrà il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione europea. È fondamentale che i Verdi presentino un programma comune, transnazionale, che risponda alle sfide globali e ai legittimi interrogativi emersi con forza in occasione dei referendum sul trattato costituzionale.

Supponendo che il trattato di Lisbona sia ratificato dai 27 paesi, la prosecuzione della costruzione europea rende necessario riprendere alcune domande fondamentali: perché l'UE? Con quali paesi? E come? In altre parole, si tratta di sapere se siamo in grado di proporre un'alternativa all'attuale corso dell'"Europa globale". Le elezioni europee del giugno 2009, ma non soltanto queste, rappresentano un'occasione per una politicizzazione del problema del futuro dell'Unione europea che superi gli aspetti istituzionali per giungere più direttamente ad un confronto tra le scelte possibili.

Le seguenti note vanno lette come una prima bozza di tale elenco di responsabilità.

³ Tony Blair, "Europe is not a super power", Varsavia; Gordon Brown, *Global Europe: full-employment Europe*, ottobre 2005; discorso sulle priorità di politica estera del 12 novembre 2007.

PERCHÉ L'UE? GOVERNARE LA GLOBALIZZAZIONE

Il tema di un nuovo progetto per l'UE non è una questione astratta. I paesi “più sviluppati”, come gli altri, si trovano di fronte a una triplice crisi: *crisi di sviluppo* (la generalizzazione dell'impronta ecologica dei paesi europei tra la popolazione mondiale renderebbe oggi necessari tre pianeti), *crisi di distribuzione* (aumento delle disuguaglianze tra capitale e lavoro, tra regioni del mondo e all'interno di queste), *crisi di regolamentazione* (assenza di “governance” mondiale). Tale crisi sistemica non è legata all'esistenza dell'Unione, ma rende ancor più pressante la questione del ruolo dell'UE nella globalizzazione.

Le scelte attuali rispondo almeno in parte a tali crisi?

Altra domanda: il sistema europeo offre ai poteri politici un maggiore livello di libertà nelle scelte politiche rispetto agli interventi nazionali?

Certamente, le risposte a tali domande non sono univoche. Ad esempio, partendo dall'ampia copertura mediatica data al degrado del clima e alle sue conseguenze economiche e sociali, il Consiglio europeo di marzo 2007 ha adottato obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica e di sviluppo delle energie rinnovabili insufficienti secondo i Verdi, ma che indicano un parziale cambiamento delle priorità politiche dei governi. Tale decisione europea pone inoltre nuovamente l'Unione all'avanguardia nei negoziati di Kyoto post-2012.

Tuttavia occorre chiaramente che la legislazione europea segua e sia coerente con gli obiettivi indicati. La nostra esperienza al Parlamento europeo mostra che si è lontani da tale traguardo, come recentemente constatato in occasione delle votazioni sui livelli di emissioni consentiti per le auto o sull'inserimento del trasporto aereo nel meccanismo dei permessi per le emissioni, per il quale i mezzi messi a disposizione ci paiono insufficienti.

Sul piano istituzionale, i Verdi hanno chiesto che vengano creati meccanismi sanzionatori per gli Stati che non rispettano i propri obiettivi, alla stregua di quanto previsto per le politiche di bilancio degli Stati membri.

Al di là dei discorsi ufficiali e delle intenzioni dichiarate, la strategia politica scelta da anni dai governi, a prescindere dal loro orientamento, consiste nell'immergere le economie europee nell'economia mondiale; da tale punto di vista, il quadro giuridico dell'Unione risulta perfettamente appropriato e facilita l'attività di riforma nazionale che tale immersione implica⁴.

L'azione legislativa dell'Unione resta concentrata sulla generalizzata messa in concorrenza di tutti i settori dell'attività economica, i cui limiti vengono continuamente respinti (attuale dibattito sull'assistenza sanitaria e i servizi sociali); la legislazione ambientale resta essenziale, ma deve far sistematicamente fronte alle considerazioni riguardanti i costi per le imprese, esse stesse soggetti della concorrenza internazionale (es. direttiva Reach); mentre la legislazione fiscale e sociale segna una battuta di arresto. Si assiste inoltre a un relativo abbandono dell'armonizzazione europea a vantaggio della concorrenza tra le norme nazionali.

Più in generale, l'analisi dell'attuale situazione interna dell'Unione ci porta a constatare che lo “scontro delle nazioni” prevale sulla cooperazione, lo scenario competitivo si impone a svantaggio di uno scenario cooperativo⁵. Tale dinamica interna trova una prosecuzione

⁴ Dal 2005 la Commissione europea ha pubblicato tre documenti strategici sulla globalizzazione, Com(2007)581, Com(2006)567, Com(2005)525, ciascuno dei quali è stato approvato dal Consiglio europeo.

⁵ Jean Pisani-Ferry, *Sociétal*, dicembre 2003.

all'esterno nel momento in cui la debolezza dell'Unione europea come attore della governance economica mondiale viene riconosciuta dai migliori esperti⁶.

Tuttavia, rispetto a tutte le organizzazioni internazionali, l'UE è un regime giuridico già dotato di una serie di competenze che consentono potenzialmente altre forme di arbitrato politico. Occorre soprattutto definire una nuova gerarchia degli obiettivi e delle priorità. L'UE può avere ed ha un ruolo di avanguardia nella lotta al cambiamento climatico. Essa potrebbe difendere norme fiscali internazionali all'interno dell'OMC e del FMI, così come potrebbe farsi promotrice della creazione di un'organizzazione mondiale dell'ambiente o, ancor meglio, della trasformazione di un insieme di organizzazioni internazionali esistenti in un regime giuridico e istituzionale di scala mondiale, un'Unione mondiale dello sviluppo sostenibile che potrebbe ispirarsi al sistema dell'Unione⁷.

Un ruolo più attivo sul piano della "governance economica" mondiale è indissociabile da una ridefinizione dei rapporti con gli Stati Uniti d'America che, fin dalla sua origine, hanno svolto un ruolo importante nella storia della costruzione europea. La tendenza attualmente dominante all'interno dell'UE, e comunque del Parlamento europeo, mira a un rilancio delle relazioni transatlantiche, che volti pagina rispetto ai contrasti legati alla guerra in Iraq⁸. La nostra capacità di autonomia rispetto agli Stati Uniti resta molto limitata, anche all'interno dell'Unione stessa, come dimostra la controversia sulle basi "antimissilistiche" nella Repubblica ceca e in Polonia. Si tratta di un argomento oggetto di dibattito all'interno dei Verdi, soprattutto dei Verdi tedeschi, che ha chiaramente una grande importanza per l'evoluzione futura dell'Unione.

Con quali paesi? IL TERRITORIO DELL'UNIONE

LE FRONTIERE DELL'UNIONE EUROPEA (UE) SONO DI NATURA POLITICA OCCORRE DEFINIRE PARTENARIATI APPROFONDITI CON I GRANDI INSIEMI GEOGRAFICI CONFINANTI CON L'UNIONE

L'UE è aperta ai paesi europei sulla base dell'adesione all'"acquis comunitario" (in particolare i trattati e la legislazione europea) e di considerazioni di tipo geopolitico. Le frontiere dell'UE sono quindi politiche e non geografiche, scelta confermata dal progetto costituzionale.

I successivi allargamenti dell'Unione e l'ultimo in particolare vengono in genere presentati come il successo forse più spettacolare della PESD, essendo il modo più appropriato di garantire la sicurezza dell'intero continente. La Comunità europea dei valori e dei diritti fondamentali si proietta e si estende quindi nello spazio. In base a tale approccio, l'adesione dei Balcani, della Turchia, dell'Ucraina, della Bielorussia, del Caucaso e persino dei paesi del Vicino Oriente viene difesa senza troppe indecisioni. Si tratta di un punto di vista in larga parte maggioritario tra i Verdi all'interno del Parlamento e in molti partiti ecologisti, dagli euroscettici svedesi ai verdi tedeschi.

⁶ Pierre Defraigne, *L'Europe dans la gouvernance économique mondiale*, RAMSES 2007, Dunod 2006.

⁷ Pascal Lamy, *La démocratie-monde*, Seuil, 2004, in particolare il capitolo 3.

⁸ Risoluzione del 25 aprile 2007.

Tale argomentazione sottovaluta fortemente il fatto che l'ingresso di un sempre maggior numero di paesi europei trasforma l'Unione stessa e che il famoso "acquis comunitario" non è affatto un nucleo normativo definitivamente acquisito cui il mondo intero si allinea. L'attuale legislazione dell'Unione è soggetta a regolari revisioni (è questa del resto una delle priorità della Commissione Barroso, definita con l'espressione "migliore regolamentazione"), in un contesto caratterizzato da una maggiore eterogeneità interna e dalla pressione esercitata dalla concorrenza internazionale.

Si può quindi ragionevolmente pensare che vi sia una tensione, per non dire una contraddizione, tra, da una parte, la rivendicazione di norme europee più ambiziose, in particolare in materia sociale e fiscale (e ambientale) e, dall'altra, l'aumento del numero di Stati membri e quindi, obiettivamente, della diversità interna dell'Unione⁹.

In tali condizioni, la strada dell'adesione totale (membro o non membro dell'Unione) non può risultare soddisfacente come unica opzione disponibile per i paesi candidati; esiste la nuova politica di vicinato e le riflessioni sul contenuto di un "accordo di partenariato privilegiato" meritano di essere tenute in considerazione¹⁰.

COME? LA DÉMOCRATIA

Il progetto di Costituzione europea deciso nel 2004 rappresentava un fragile equilibrio politico tra i sostenitori di una maggiore sovranazionalità e quanti avevano posizioni diverse. Per quanto concerne il funzionamento interno, le nuove disposizioni rafforzano la dimensione sovranazionale nel processo decisionale, ma al tempo stesso attribuiscono nuovi poteri ai parlamenti nazionali per il controllo della "sussidiarietà", cioè del rispetto delle competenze. Le cooperazioni rafforzate tra Stati all'interno dell'Unione decise dal Consiglio con un minimo di 9 stati possono essere interpretate come uno strumento che consente di superare la regola dell'unanimità laddove essa è ancora mantenuta (in particolare in materia fiscale).

Riguardo alla politica estera, la creazione della carica di presidente del Consiglio europeo e il rafforzamento della figura del "ministro" per le relazioni esterne, nonché la creazione di un servizio diplomatico comune¹¹ costituiscono dei punti di riferimento per una maggiore personalizzazione del potere politico dell'Unione nei confronti del resto del mondo; ma il quadro istituzionale resta di natura intergovernativa e le decisioni continuano ad essere adottate all'unanimità dal Consiglio; soltanto le misure di applicazione vengono decise a maggioranza qualificata. In materia di difesa, non viene messo in discussione il primato del quadro della NATO.

Il trattato di Lisbona sottoscritto nel dicembre 2007 riprende tutti i principali punti di tale equilibrio e il realismo politico impone di approvarlo, in quanto oggi, in un'Europa a 27, è evidente che non vi è alternativa ad esso. È questo l'approccio che verosimilmente adotteranno i partiti verdi nazionali e, sulla loro scia, il partito verde europeo.

⁹ Jacques Rupnik, "La 'nouvelle frontière' de l'Europe, quels confins pour une Europe élargie?" pubblicato in Geremek e Picht, *Visions d'Europe*, Odile Jacob, 2007. Si veda l'insieme dei contributi del capitolo 3.

¹⁰ Nota n. 38 della Fondazione Robert Schuman, "Le partenariat privilégié comme alternative à l'adhésion", dicembre 2006.

¹¹ La rinegoziazione effettuata tre anni dopo per giungere al trattato di Lisbona ha fortemente limitato, almeno dal punto di vista teorico, la portata della creazione del servizio comune.

Tuttavia, è altrettanto chiaro che il nuovo trattato, di per sé stesso, non susciterà quel “patriottismo costituzionale” di cui alcuni parlano.

Da 50 anni la costruzione europea viene per lo più realizzata transcendendo i popoli. Essa è stata pensata e portata avanti da alcuni; ha avuto l'appoggio degli ambienti economici che ne hanno fortemente influenzato il corso in funzione dei loro interessi; mentre un'alta amministrazione pubblica e i giuristi della Corte di Lussemburgo hanno sviluppato e controllato le politiche europee.

La dimensione parlamentare, dallo sviluppo tutto sommato lento nel corso delle riforme dei trattati, non è ancora completa. I centri di potere restano innanzitutto nelle mani della Commissione del Consiglio, senza dimenticare la Corte e la BCE, mentre alcune di queste istituzioni non godono di una legittimità diretta nei confronti dei cittadini.

Il mondo mediatico (stampa, televisione) resta profondamente compartimentato a livello nazionale e linguistico e sviluppa con grande difficoltà la “dimensione europea”; le elezioni europee hanno valenza nazionale e sono percepite come eventi privi di una posta in gioco. Tale situazione spiega ampiamente il sentimento di grande esteriorità diffuso nella popolazione “L'Europa è lontana, non siamo noi” e contribuisce ad acuire la crisi della democrazia rappresentativa esistente in molti paesi.

Una maggiore democraticità delle scelte europee richiede necessariamente un certo numero di riforme istituzionali, senza tuttavia pensare che sia possibile proiettare le forme della democrazia nazionale a livello europeo¹².

Il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e della dimensione parlamentare in generale (compresi i parlamenti nazionali e regionali) è chiaramente una componente importante dal punto di vista istituzionale e politico.

Vi sono tuttavia altri punti che meritano particolare attenzione, tra cui soprattutto l'emergere di uno spazio pubblico europeo costruito non soltanto sull'assetto istituzionale ma sull'esistenza di reti di cooperazione e di scambio all'interno della società civile in tutti gli ambiti dell'attività umana (scienze, arti, istruzione, economia, settore sociale). Da tale punto di vista l'impostazione di lavoro delle associazioni europee è ampiamente all'avanguardia rispetto a quella del mondo politico, che continua ad essere profondamente radicato sul territorio nazionale. Elaborare un approccio pedagogico e un confronto tra progetti politici su scala transnazionale, cioè veramente europea, è una priorità fondamentale per costruire e far vivere una democrazia europea nelle nazioni e al di là di queste. È quello che alcuni chiamano “politicizzazione” dell'Unione, resa ancor più necessaria dal fatto che le sfide qui menzionate per immaginare un futuro dell'Unione sono di natura prettamente politica¹³.

PIERRE JONCKHEER,
Deputato del Parlamento europeo
Vicepresidente del gruppo Verdi/ALE

18 novembre 2007

¹² Pierre Rosanvallon, *Le déficit démocratique européen*, Esprit, ottobre 2002.

¹³ Thierry Chopin, “Le Traité réformateur: vers une Union européenne politique?”, *Fondazione Robert Schuman, Questions d'Europe* n. 8, novembre 2007.