

**Discutere per deliberare:
da Porto Alegre (2001) alla Conferenza sul futuro dell'Europa (2021) e oltre**

La dimensione della democrazia partecipativa è emersa con la mobilitazione *no global* del cosiddetto “**popolo di Seattle**” in occasione del Vertice dell'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 1999 e si è consolidata poi a **Porto Alegre** in Brasile dove fu organizzato nel 2001 il primo **Forum Sociale Mondiale** visto in contrapposizione con il *World Economic Forum* che riunisce a Davos dal 1970 l'élite politica e finanziaria del mondo.

Prima di Seattle, erano tuttavia nate nell'Unione europea alcune iniziative di coordinamento della società civile legate alle nuove politiche dell'Unione europea di cui la più importante fu la rete di organizzazioni riunite dall'autunno 1995 nel **Forum Permanente della Società Civile** che elaborò e adottò nel marzo 1997 in Campidoglio a Roma una sua *Carta dei diritti della cittadinanza europea* e ottenne dal governo tedesco l'impegno a convocare la convenzione che portò alla Carta dei diritti dell'Unione europea ispirata dal progetto di Trattato sull'Unione europea approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984¹.

Il fenomeno moderno o contemporaneo della globalizzazione (o mondializzazione) è iniziato alla fine degli anni settanta ma la società civile o le società civili sul pianeta hanno intrapreso con fatica la strada tortuosa del coordinamento e del tentativo di agire insieme solo vent'anni dopo cercando di creare sinergie fra coloro che si erano già impegnati a livello nazionale o regionale sui temi centrali della giustizia sociale: la **pace**, l'**acqua**, l'**alimentazione**, l'**ambiente**, la **povertà**, i **diritti fondamentali**, la **parità di genere**, più recentemente le **non discriminazioni sessuali** e ora il **diritto alla salute**, l'**accoglienza** e le **politiche migratorie**.

Nonostante la mobilitazione, i passi in avanti nella difesa e nello sviluppo di una vera giustizia sociale sono stati in tutti questi anni più che modesti nella conquista di quei beni comuni – collettivi più che individuali – che abbiamo indicato più sopra, sapendo

- che nel mondo 785 milioni di persone non hanno accesso all'acqua potabile e a strutture igienico-sanitarie,
- che un decimo della popolazione mondiale soffre di fame, che i rischi globali planetari sono principalmente riconducibili ai disastri ambientali e alla distruzione dell'ecosistema,
- che novecento milioni di persone vivono in uno stato di povertà assoluta,
- che trecento milioni di persone sono state costrette a migrare per ragioni economiche, belliche, sociali, ambientali e politiche,
- che dall'8 maggio 1945 ad oggi decine sono stati i conflitti nel mondo come appare dalla mappa interattiva²

¹ (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00186441/document> e <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k33361841>)

² www.acleddata.com

MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

- e che appare evidente il rapporto fra sviluppo e democrazia se seguiamo le riflessioni di Amartya Sen nel suo recente *“Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia”* (Mondadori 2020).

Le numerose convenzioni adottate dalle Nazioni Unite nel corso degli anni sono rimaste sostanzialmente disapplicate su tutti i temi che abbiamo citato perché si sono scontrate con il sistema di *governance* onusiano che affida ai governi il potere assoluto di decidere o di non decidere e al Consiglio di sicurezza il compito di intervenire nelle materie di sua competenza solo se non c'è il veto di uno dei suoi membri permanenti escludendo qualunque capacità di *empowerment* da parte delle molte organizzazioni non governative che tuttavia sono riconosciute dalle stesse Nazioni Unite.

Gli unici successi della società civile nel corso di questi anni sono avvenuti per **via giudiziaria**, non esistendo ancora e non potendo prevedersi che possa esistere a lungo una assemblea parlamentare delle Nazioni Unite dotata di un minimo di legittimità democratica.

Il risultato maggiore – pur nei limiti legati ai crimini di cui è competente, al fatto che essa agisce in modo complementare rispetto alla competenza degli Stati e al fatto che essa non sia stata riconosciuta ad esempio dagli Stati Uniti, dalla Russia e da Israele – è lo statuto della **Corte Penale Internazionale** stipulato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002.

Per via giudiziaria si ottengono risultati significativi a livello regionale come avviene con la **Corte Europea dei diritti fondamentali** legata al Consiglio d'Europa e alla sua Convenzione firmata a Roma nel 1950 o davanti alla **Corte di Giustizia dell'Unione europea** che difende il primato del diritto europeo e il carattere vincolante della Carta dei diritti adottata a Nizza nel 2000 ed entrata nel sistema giuridico dell'Unione nel 2009.

Sui temi ambientali, la società civile è riuscita a ottenere la condanna dei governi in Francia, Italia, Irlanda, Belgio, Paesi Bassi e Germania per mancato rispetto degli impegni nella lotta al cambiamento climatico così come la Commissione europea è stata condannata dalla Corte di Giustizia dell'UE per mancata applicazione della **Convenzione di Aarhus** che obbliga a consultare i cittadini su materie ambientali.

Questo tema si porrà certamente se, su sollecitazione di alcuni governi, la Commissione vorrà riaprire il dossier della politica nucleare di tipo civile.

Nulla è stato potuto fare a livello internazionale perché non esiste una Corte Penale Internazionale sui crimini ambientali anche nello statuto della Corte istituita a Roma è stato iscritto l'art. 8 su questi crimini legati tuttavia e per ora ad azioni di guerra, né esiste un'autorità sovranazionale che abbia il potere di monitorare – da una COP all'altra – l'attuazione degli impegni presi dai governi e sanzionare il loro mancato rispetto.

La prova dei modesti passi in avanti è data dal costante monitoraggio della realizzazione dei **diciassette obiettivi dello sviluppo sostenibile** approvati dalla Assemblea delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 che rientrano nella **Agenda 2030** per la trasformazione del mondo che dovrebbe dunque avvenire fra poco più di otto anni.

MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

Se vogliamo gettare le basi di un mondo fondato sulla giustizia sociale – ispirandosi alla lettera che **Martin Luther King** scrisse dal carcere ai vescovi statunitensi dicendo “*l’ingiustizia che si verifica in un luogo minaccia la giustizia ovunque*” – **dobbiamo cambiare il sistema della governance nel mondo** partendo dalle forme più avanzate di integrazione regionale come quella che è stata avviata agli inizi degli anni cinquanta in Europa occidentale per giungere alla riforma delle regole di funzionamento delle Nazioni Unite.

L’idea della democrazia partecipativa, nata a Porto Alegre nel 2001, non ha prodotto nessun cambiamento sostanziale nella *governance* del mondo e anche nei sistemi democratici più evoluti il principio scolpito nelle nostre costituzioni secondo cui “*la sovranità appartiene al popolo*” trova inadeguate applicazioni pratiche con uno scarso coinvolgimento dei corpi intermedi nel governo della cosa pubblica (*respublica*).

Negli ultimi venti anni delle forme di democrazia partecipativa o meglio di spazi pubblici secondo la concezione di **Juergen Habermas** dove si apre un dialogo fra cittadini e istituzioni si sono fatte strada in **Islanda**, in **Irlanda**, in **Belgio**, nei **Paesi Bassi** e parzialmente in **Francia** ma anche in **Canada** legate alla convinzione che fosse utile coinvolgere la cittadinanza su temi di natura costituzionale andando al di là della democrazia rappresentativa.

L’idea – forse non espressa in maniera compiuta – da coloro che hanno immaginato la creazione di questi spazi pubblici di natura costituzionale era legata all’obiettivo di rafforzare la **consapevolezza delle cittadine e dei cittadini nel controllo delle proprie decisioni e azioni nell’ambito della vita economica e sociale** della propria comunità a livello locale, regionale o nazionale, una consapevolezza che si traduce efficacemente in inglese nell’espressione **empowerment** forse intraducibile in una parola nelle altre lingue.

A valle del dialogo all’interno di questi spazi pubblici ci sono stati sempre dei **momenti deliberativi** che hanno trasformato la consapevolezza in scelte responsabili.

Ci rendiamo perfettamente conto che sarebbe stato difficile tradurre simili forme di democrazia partecipativa a livello di un’Unione europea di ventisette stati, ventiquattro lingue e quattrocento cinquanta milioni di abitanti il dibattito che si sarebbe aperto nella **Conferenza sul futuro dell’Europa**, allo scopo di sollecitare le cittadine e i cittadini europei alla consapevolezza del loro essere europei oltre che appartenenti al loro stato, alla loro regione e alla loro città.

Avevamo tuttavia sollecitato come **Movimento europeo**³ più volte le istituzioni europee a studiare quel che era avvenuto in quegli spazi pubblici per esaminare in che misura fosse stato possibile tradurre quegli esperimenti in scelte di democrazia partecipativa realmente innovative a livello europeo.

La Conferenza è stata invece avviata e si sta sviluppando secondo un percorso che costringe la partecipazione di un numero limitato di cittadine e di cittadini in uno ristretto spazio di consultazione, non prevede adeguate azioni di comunicazione, informazione e formazione

³ https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Apriamo_subito_i_cancelli_del_cantiere_europeo_25.05.2021.pdf

MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

pubblica (**che Stefano Rolando ha chiamato *teatro civile***) per creare le condizioni di quella consapevolezza che si traduce nello *empowerment*, esclude la possibilità di un momento deliberativo collettivo lasciando ad un nucleo ristretto di rappresentanti delle istituzioni europee il potere di deliberare a nome di tutti – ma senza *accountability* – sul futuro dell'Europa.

Sarebbe necessario e urgente un atto di “ribellione” democratica del Parlamento europeo da una parte e delle reti europee della società civile dall'altra per denunciare questa forma di falsa democrazia partecipativa salvando non solo la Conferenza ma anche il dibattito sul futuro dell'Europa e creando le condizioni per aprire di nuovo il cantiere della riforma dell'Unione europea quattordici anni dopo la firma affrettata del Trattato di Lisbona.

PIER VIRGILIO DASTOLI
22 novembre 2022

CHI DELIBERA SUL FUTURO DELL'EUROPA?

Si è svolto a Strasburgo il secondo panel composto da 200 cittadini sorteggiati dalla Commissione europea nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa dedicato ai temi della democrazia. Gli altri due panel si riuniranno nelle prossime settimane in parte in presenza e in parte online coinvolgendo in totale ottocento cittadini che ne designeranno ottanta destinati a partecipare alle prossime sessioni plenarie della Conferenza.

Il programma iniziale prevede tre riunioni per panel che dovrebbero concludersi a fine aprile 2022 e cioè a cavallo delle elezioni presidenziali francesi.

Con una visione grottesca dei rapporti fra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa il Consiglio ha preteso che non ci sia alla fine della Conferenza un momento deliberativo dell'insieme dei suoi partecipanti (parlamento europeo, parlamenti nazionali, Commissione europea, governi, società civile, cittadini, parti sociali) e lo ha ribadito ancora recentemente nella riunione del Consiglio affari generali.

Per evitare i "rischi" di un processo deliberativo, Il Consiglio si oppone alla costituzione di gruppi di lavoro all'interno della Conferenza – pur previsti dalla Dichiarazione comune del 9 marzo – perché essi vedrebbero un ruolo preponderante dei parlamentari europei e nazionali.

La ragione dell'ostilità del Consiglio a voler chiudere la Conferenza con una fase deliberativa collettiva è chiara anche se i governi non hanno voluto esprimerla in modo trasparente: le deliberazioni finali affidate al dialogo e poi alle conclusioni fra 433 partecipanti non potrebbero essere fondate sul principio del consenso perché parlamentari, cittadini e società civile saranno chiamati inevitabilmente ad esprimersi secondo il principio della maggioranza su cui si fonda ogni democrazia.

Noi riteniamo che, andando al di là del compromesso faticosamente raggiunto con la Dichiarazione comune del 9 marzo, il Parlamento europeo debba esigere l'organizzazione di questa fase finale di dialogo fra la democrazia partecipativa (molto parzialmente identificata negli ottocento cittadini che avranno preso parte ai panel e nella ancora inadeguata attività di idee ed eventi sulla piattaforma digitale) e la democrazia rappresentativa e che il dialogo si concluda con l'identificazione delle tendenze maggioritarie che si saranno espresse sui temi prioritari della Conferenza.

Soltanto in questo modo, Parlamento europeo insieme alla Commissione potrà tradurre in proposte e decisioni concrete le conclusioni delle Conferenza come è stato indicato da Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione.

Per raggiungere questo risultato sarà probabilmente necessario prevedere una seconda e ultima fase della Conferenza nell'autunno 2022 dopo un periodo elettorale che caratterizzerà in primavera alcuni paesi dell'Unione a cominciare dalla Francia.

Ciò non dovrà impedire al Parlamento europeo, alla Commissione e al Consiglio europeo di effettuare a marzo 2022 e sotto presidenza francese una valutazione provvisoria del metodo e degli orientamenti dei cittadini europei non solo a livello transnazionale ma anche a livello nazionale e locale.

Come ha detto il Presidente Mattarella, alla fine delle Conferenza dovrà aprirsi una fase che noi riteniamo debba essere di natura costituente per giungere a un nuovo trattato che sostituisca quello di Lisbona firmato nel 2007 dove il Parlamento europeo dovrà assumere un ruolo trainante.

Se non ci saranno le condizioni per un accordo unanime sul nuovo trattato, i paesi che avranno dato il loro consenso dovranno riflettere collettivamente sulle modalità di una sua entrata in vigore a maggioranza.

Pier Virgilio Dastoli

27 settembre 2021

**PIU' EUROPA: E' NECESSARIA UNA DIVERSA RIPARTIZIONE DELLE
COMPETENZE**

Noi riteniamo che il cantiere europeo debba essere riaperto durante questa legislatura mettendo al suo centro un progetto che consenta di passare da una unione *sui generis* in cui prevale da tempo il metodo intergovernativo ad una comunità fondata su un modello costituzionale multilivello, adottando un metodo che eviti il rischio di un compromesso inadeguato frutto di un accordo unanime, fissando come agenda le elezioni europee nel maggio 2024.

Già in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (dicembre 2009) era apparso chiaro che il compromesso intergovernativo che aveva sostituito il trattato-costituzionale non era adeguato per consentire all'UE di rispondere alle sfide del nuovo secolo rese più pesanti dalla doppia recessione provocata dalla crisi finanziaria globale e da quella dei debiti sovrani nell'area dell'euro.

Del resto il Trattato di Lisbona aveva rappresentato il quinto, insoddisfacente tentativo di completare il processo di integrazione europea dopo l'Atto Unico, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza lasciando ogni volta un sistema incompleto dal punto di vista politico, economico e sociale.

Con il Trattato di Nizza, l'Unione europea era del resto entrata nel nuovo secolo senza essere attrezzata per far fronte a due imminenti *stress test*: l'entrata in funzione dell'euro nel 2002 e l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale nel 2004.

Si è concluso con il Trattato di Lisbona un ciclo durato venti anni, iniziato con il Trattato di Maastricht, segnato da una globalizzazione caratterizzata da politiche liberiste senza regole e sfociato nella crisi economica più lunga e profonda che abbia mai attraversato il mondo.

La crisi ha poi prodotto disuguaglianze sia orizzontali che verticali. Orizzontali tra i ceti sociali in conseguenza di un processo redistributivo della ricchezza a scapito del lavoro, del ceto medio e dei giovani e verticale tra i popoli, in cui con la stessa logica non i ceti ma le economie più forti hanno prodotto un ulteriore impoverimento all'interno dell'Unione europea.

Durante i primi anni del ventunesimo secolo, le sfide per l'Unione europea sono apparse così rilevanti e il silenzio dell'Unione europea è apparso spesso così assordante si sono appesantite a tal punto da far considerare possibile la sua disaggregazione come effetto emulativo della Brexit nel 2016.

Il Trattato di Lisbona assegna all'Unione il compito di realizzare una lunga serie di obiettivi (art. 3 TUE) ma – prigioniera del metodo intergovernativo di attribuzione delle competenze - lascia all'apparente sovranità degli Stati il potere di portarle a compimento.

Cosicché l'Unione europea emersa dal minimo comun denominatore del Trattato di Lisbona

MOVIMENTO EUROPEO

CONSIGLIO ITALIANO

- è apparsa inerme negli anni della crisi finanziaria che è esplosa contemporaneamente alla firma del Trattato di Lisbona e al conseguente aumento delle diseguaglianze,
- era ed è priva di strumenti politici per gestire il passaggio dalla terza alla quarta rivoluzione industriale e poi alla società 5.0.,
- è stata incapace di reagire alle primavere arabe,
- era ed è inerme di fronte alla crescita dei flussi migratori provocati dalle molte guerre nei paesi vicini e agli assalti del terrorismo internazionale insieme alla diffusione della criminalità organizzata,
- è impreparata ad aggiornare le sue politiche per renderle coerenti nella lotta al cambiamento climatico e agli obiettivi dello sviluppo sostenibile,
- è sottomessa ad egemonie esterne nella società dell'informazione, nello sviluppo dell'intelligenza artificiale e nell'organizzazione della cybersecurity,
- è priva di autonomia strategica nei rapporti con il Mediterraneo e con il Medio Oriente in continua ebollizione ma ancor di più di fronte alla crescita impetuosa di nuovi attori politici ed economici in un sistema internazionale caratterizzato dalla fine del multilateralismo, dall'evaporazione di temporanei regimi democratici in tutti i continenti ed anche in Europa e dall'affermazione di forme aggressive di sovranità assolute,
- è inerte di fronte al caos geopolitico provocato dalla fuga dell'Occidente dall'Afghanistan.

1. PIU' EUROPA: UNA DIVERSA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

In questo quadro noi riteniamo che la prima questione che deve essere posta al centro del dibattito sul futuro dell'Europa è quella della ripartizione delle competenze fra i livelli di governo: locale, regionale, nazionale, europeo.

La suddivisione delle competenze contrasta sia con gli obiettivi che sono stati assegnati nell'art. 3 che con la situazione geopolitica emersa in Europa e nel mondo in questi venti anni.

Ciò avviene secondo una interpretazione restrittiva del principio di sussidiarietà e applicando il metodo che attribuisce ai governi nazionali – e solo ai governi nazionali - la signoria sui rapporti fra Stati e Unione arrivando fino al punto di attribuire loro il potere di riprendersi delle competenze attribuite all'Unione.

L'inadeguatezza dell'Unione non si risolve eliminando il voto all'unanimità laddove è stato mantenuto nei trattati ma rivedendo la ripartizione fra competenze esclusive, condivise o di sostegno adeguandole al raggiungimento degli obiettivi che esigono un'azione comune e lasciando agli Stati o ai livelli di governo regionale o locale la competenza nei settori non attribuiti all'Unione.

In questo quadro la politica estera e di sicurezza dell'Unione, ivi compresa la dimensione della difesa, deve diventare a termine una competenza esclusiva dell'Unione.

Un primo passo potrebbe essere compiuto affidando all'Unione e solo all'Unione l'aiuto umanitario e la cooperazione finanziaria con i paesi in via di sviluppo così come avviene oggi nella politica commerciale.

MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

Si tratta di un tema tornato drammaticamente tornato di attualità dopo gli sconvolgimenti provocati dalle vicende drammatiche dell'Afghanistan e l'apertura del dibattito sul ruolo della NATO a sessantacinque anni dalla caduta della CED.

Secondo la stessa logica devono diventare competenze esclusive dell'Unione la lotta contro i crimini transnazionali (terrorismo e criminalità organizzata) attraverso un ampliamento dei poteri della Procura Europea, la gestione pubblica dell'intelligenza artificiale e della cybersecurity, il controllo delle frontiere esterne dell'Unione e dunque dei flussi migratori, gli investimenti nelle reti transeuropee ivi compresa l'energia, la lotta contro le pandemie e le epidemie ivi comprese le regole concernenti la ricerca, le proprietà attive e la fabbricazione dei prodotti farmaceutici.

Infine deve diventare competenza esclusiva dell'Unione la difesa dello stato di diritto su tutto il suo territorio e l'attribuzione della cittadinanza europea (*ius soli europeo*) così come avviene nei sistemi federali invertendo il sistema attuale secondo cui si è cittadini dell'Unione se si è cittadini di uno Stato membro.

Per far fronte alle sfide del nuovo secolo, noi siamo parimenti convinti che occorra rafforzare la lista delle competenze condivise trasferendo a questo ambito la politica industriale che è oggi una competenza di sostegno così come alcune azioni in materia sociale che sono oggi di esclusiva competenza degli Stati membri quali la rappresentazione e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori ivi compresa la cogestione, le condizioni di occupazione dei cittadini dei paesi terzi con soggiorno regolare nell'Unione, la parità di genere e la lotta contro l'esclusione sociale.

Pier Virgilio Dastoli
Roma, 6 settembre 2021