

VILLA VIGONI

COMUNICAZIONI / MITTEILUNGEN

VIII, 3 2004
Numero Speciale / Sonderheft

Cittadinanza e *Governance*
in Europa
Staatsbürgerschaft und Governance
in Europa

a cura di / *herausgegeben von*
Umberto Giovine - Aldo Venturelli



Villa Vigoni

In collaborazione con:
In Zusammenarbeit mit:



THE EUROPEAN INSTITUTE FOR WORLD AND SPACE AFFAIRS
EIWA



INTRODUZIONE

Si presentano in questo volume gli atti del convegno, che il Centro Italo-Tedesco Villa Vigoni, in stretta collaborazione con l'EIWA (*The European Institute for World and Space Affairs*) e con Telecom Italia, ha organizzato il 20 e 21 febbraio sul tema *Verso le elezioni europee. Chi sono i cittadini d'Europa?* Siamo infatti convinti che, al di là di alcune trasformazioni delle contingenti situazioni politiche intervenute rispetto al momento in cui si è svolto, il convegno abbia presentato molti spunti di riflessione a lungo termine: in particolare il rapporto tra cittadinanza e *governance* all'interno dell'Unione Europea rappresenta l'asse portante della comune elaborazione sviluppatasi durante gli intensi lavori del convegno e mantiene tuttora intatta la sua validità.

Gli atti di questo convegno, che presentiamo quindi in questo numero speciale di "Villa Vigoni Comunicazioni/Mitteilungen", ci sembra costituiscano un ideale pro-memoria per le forze politiche e per l'opinione pubblica, sia in preparazione delle prossime elezioni europee in giugno sia dopo l'apertura del prossimo Parlamento Europeo in settembre e l'avvio dei lavori della nuova Commissione alla fine del 2004. La pubblicazione è stata inoltre preceduta dalla diffusione nella rivista telematica "Federalismi", di cui ringraziamo vivamente la redazione e il direttore, Prof. Beniamino Caravita di Toritto.

Ciò ha permesso una circolazione di idee e una prosecuzione della discussione scaturita dal convegno. La pubblicazione degli atti ne ha risentito positivamente, ponendosi come strumento per una prima valutazione degli elementi più significativi e duraturi emersi. A tal fine ci è sembrato opportuno presentare in questa sede gli atti del convegno con un titolo diverso, che meglio metta in luce le tematiche principali discusse, appunto *Cittadinanza e governance in Europa*.

D'altronde, anche nei momenti in cui la discussione durante il convegno sia apparsa maggiormente legata alla situazione politica contingente – in particolare all'incontro tenutosi a Berlino il 19 febbraio tra i governi francese, inglese e tedesco – essa si è offerta come occasione per una riflessione a più ampio raggio sul più profondo mutamento

dell'opinione pubblica e dei comportamenti politici tenuti negli ultimi anni nei confronti dell'Unione Europea.

In particolare il dilemma tra *allargamento* e *approfondimento* dell'Unione è ritornato più volte come fulcro del dibattito, che ha evidenziato però come queste due esigenze siano solo apparentemente divergenti. Certo l'Unione Europea rischia di diventare vittima dei risultati principali da essa conseguiti, ovvero l'essere riuscita a conservare e a rafforzare la pace in Europa da più di cinquant'anni e l'essere stata uno strumento di primo piano per garantire un benessere economico e sociale non effimero all'interno di un'unica area di mercato. Questi successi però ormai da alcuni anni, e in particolare dopo l'unificazione della Germania e la disgregazione del blocco sovietico, non vengono più percepiti come tali, e l'Unione Europea – soprattutto dopo l'introduzione dell'euro e il patto di stabilità – si trova nella condizione di non poter più vendere soltanto un sogno futuro, ma costringe a un confronto serrato anche con le difficoltà economiche quotidiane, con la necessità di radicali politiche di riforme, con la complessità di una decisa politica di innovazione.

Anche se risulta ora impossibile prevedere l'evoluzione dell'Unione Europea dopo i risultati delle elezioni del Parlamento Europeo, questo *cambiamento di paradigma* dal *sogno* alla *realtà* continuerà assai probabilmente a caratterizzare la situazione politica europea anche nei prossimi mesi. Proprio da ciò emerge un'esigenza profonda di *coerenza* e *lungimiranza*, con cui guardare all'Unione Europea, alle sue strutture istituzionali e alle politiche attuate. In questa prospettiva il convegno svoltosi a Villa Vigoni ha evidenziato alcune tematiche, verso le quali può risultare utile orientare l'attenzione in un immediato futuro, sia da parte delle forze politiche che di una opinione pubblica europea, che si auspica sempre più vasta, qualificata, informata e attenta.

Tale esigenza di coerenza induce innanzi tutto a riflettere su come sia semplicistica una differenziazione tra *europeisti* e *euroscettici*, per quanto posizioni diversificate – e perfino contrastanti – sull'Unione Europea siano più che legittime. Anche il convegno di Villa Vigoni, co-

me testimoniano questi atti, è stato occasione di un confronto molto vivace tra posizioni diverse; uno dei risultati più significativi è rappresentato non solo dal dialogo costruttivo fra le due posizioni, ma dal loro graduale avvicinamento e dalla pacata convergenza verso alcune idee di fondo. Non bisogna infatti dimenticare che, al di là dei processi più specificamente politici e istituzionali, vi è una realtà – fatta ad esempio di fondi strutturali, di politiche economiche e monetarie, di progetti di ricerca, di politica aerospaziale... – nella quale noi siamo quotidianamente immersi e che sempre più dipende, direttamente o indirettamente, dall’Unione Europea. Vi è quindi un interesse primario, al di là delle posizioni anche radicalmente divergenti che possono essere espresse sull’Unione, affinché questo *comune spazio europeo*, all’interno del quale operiamo e agiamo tutti i giorni, sia efficiente e dinamico; una consapevolezza più lucida e diffusa delle sue regole e delle sue peculiarità costituisce a tal fine una premessa indispensabile.

Il convegno di Villa Vigoni ha fornito un contributo importante in questa direzione. È infatti indubbiamente rilevante richiamare alla memoria altri processi costituzionali – e in particolare quello che portò alla fondazione degli Stati Uniti d’America – per meglio circoscrivere le sfide, di fronte alle quali il progettato Trattato Costituzionale, messo a punto dalla Convenzione, pone l’Unione Europea. Implicito in tali confronti è un modello di federalismo, al quale l’Unione può rifarsi e aspirare, anche sull’esempio di altre e più circoscritte esperienze storiche, come quella svizzera. Questi confronti però acquisiscono significato maggiore qualora considerino con più attenzione la peculiarità della costruzione politica dell’Unione Europea, valutandola per ciò che essa effettivamente è.

L’Unione infatti difficilmente può caratterizzarsi in modo affine agli Stati nazionali o federali già costituiti, perché essa necessariamente si presenta come un *sistema politico in formazione*; il *processo costituzionale* che la accompagna è quindi un processo che, per molti versi, torna sempre nuovamente a ridefinirsi. Il sopra citato processo costituzionale è sintomo di un passaggio di grande rilievo, che si sta lenta-

mente compiendo: da una Unione come risultato di un semplice accordo tra gli Stati nazionali che vi aderiscono, a una Unione all'interno della quale i cittadini vanno gradualmente acquisendo lo *status* di una più generale cittadinanza dell'Unione, e non soltanto delle diverse nazionalità che la compongono. L'Unione Europea si caratterizza sempre più come il risultato di un *dialogo tra costituzioni*, di una integrazione attivata attraverso il diritto e non semplicemente attraverso le relazioni tra i singoli Stati nazionali che la compongono.

Considerato in quest'ottica, il progetto di Trattato Costituzionale elaborato dalla Convenzione appare in primo luogo come il risultato di un lavoro di trascrizione e riordino di tutto ciò che finora era stato già definito nei diversi Trattati, da quello di Roma fino a Maastricht e Nizza, al fine di una sua sistemazione in una visione complessiva organica. Il progetto di Trattato Costituzionale non rappresenterebbe quindi l'imposizione di nuove regole, ma si fonderebbe su un lavoro di *semplificazione*, aumentando in tal modo la *trasparenza* delle procedure stesse dell'Unione.

Naturalmente un simile lavoro di trascrizione e riorganizzazione produce anche alcuni mutamenti sostanziali nella *visibilità* e *riconoscibilità* stessa dell'Unione: si pensi ad esempio alla progettata introduzione della figura del nuovo Ministro degli Esteri dell'Unione, o della nuova figura stabile del Presidente del Consiglio Europeo; la stessa proposta di una estensione del voto a maggioranza qualificata può essere interpretata come conseguenza di questa esigenza di trasparenza e riconoscibilità. In ogni caso, questo processo di semplificazione rappresenta già di per sé un atto politico e, di conseguenza, un accrescimento e qualificazione delle procedure decisionali e democratiche dell'Unione. Ciò si riflette altresì sulla idea stessa di cittadinanza, che – a rigor di termini – non può essere definita direttamente come cittadinanza europea, ma in modo più circoscritto come cittadinanza dell'Unione. Anche in questo caso riemerge un elemento di specificità, perché tale cittadinanza è necessariamente una *cittadinanza plurima* e stratificata: si è infatti cittadini di un Comune, di una Regione, di uno Stato e quindi, infine, dell'Unione; solo la *comunicazione* tra questi

diversi livelli di cittadinanza, e quindi il più efficiente e trasparente raccordo tra i diversi livelli istituzionali, accresce la possibilità di decisione e di partecipazione e, al contempo, l'efficienza della *governance* complessiva.

Il convegno di Villa Vigoni ha quindi focalizzato e messo a punto, attraverso un'elaborazione comune e la mediazione fruttuosa fra posizioni diverse, una sorta di catalogo ideale di *istruzioni per l'uso* di talune strutture e istituzioni dell'Unione Europea, fornendo in tal modo un piccolo, ma si spera incisivo, contributo per liberare il dibattito attorno alle politiche europee da falsi stereotipi, da formulazioni convenzionali e indirizzandolo verso una più efficace costruzione di quello *spazio comune europeo*, all'interno del quale comunque agiamo. È evidente, ad esempio, che l'idea di cittadinanza plurima si ricollega direttamente non solo a un'idea di federalismo, ma anche al ruolo che le Regioni, e in genere gli enti locali, svolgono all'interno dell'Unione. Questo tema è forse stato il punto più dibattuto durante il convegno, oggetto di confronto tra coloro i quali ritengono che all'interno del progettato Trattato Costituzionale le Regioni, e in genere gli enti locali, abbiano trovato una chiara definizione del loro ruolo, e coloro che invece considerano il Trattato sotto questo profilo ancora molto insoddisfacente. Avallare questa tesi significa ritenere ancora molto *centralizzata* la struttura dell'Unione, suscettibile di ulteriori e significativi sviluppi l'idea della *sussidiarietà*, necessaria di maggiori precisazioni l'esatta definizione delle competenze centrali dell'Unione, quali soprattutto la politica di sicurezza e difesa, la politica internazionale, il coordinamento per le grandi infrastrutture, incluse quelle per la ricerca.

Sotto questo profilo, il centro tematico del convegno può essere riassunto da un'opzione principale, che prevede da un lato il graduale avvicinamento a un'ideale *Repubblica europea*, scaturita dal dialogo tra correnti costituzionali diverse, nel solco di radicate tradizioni giuridiche e quindi dotata di una Costituzione forte e ben definita, e dall'altro una più flessibile *governance* europea, più attenta alla creazione di *reti* sempre più estese tra poteri decentrati, tra livelli diversi di gover-

no, che riescono a correlarsi tra loro e fanno da *pendant* a poche competenze centrali degli organi dell'Unione. Questa opzione riguarda in primo luogo due diversi *modelli ideali*, che non necessariamente si escludono a vicenda, e che rappresentano in ogni caso dei punti di riferimento significativi per la messa a punto di procedure istituzionali e di proposte politiche per l'Unione.

Questa opzione tra due diversi modelli ideali riconduce a una più esatta definizione dei rapporti tra *governance economica* e *governance politica*, alla quale il convegno di Villa Vigoni ha più volte diretto la sua attenzione. Forse in Europa è ancora difficile determinare le forme di un governo europeo efficace e ben caratterizzato, ma è indubbiamente utile riflettere sulle modalità di ottimizzazione di una *governance*, che nei fatti è sempre più estesa, ma risulta spesso intricata e di scarsa efficienza. Non solo è nella tradizione dell'Unione partire da realtà economiche per definire le sue stesse procedure politiche, ma una più attenta considerazione delle forme più avanzate di *governance* economica può oggi fornire un contributo importante alla stessa definizione dell'idea di cittadinanza e di federazione. Su questo punto il convegno di Villa Vigoni ci sembra abbia formulato alcune proposte, sulle quali converrà ritornare anche in altre sedi per ulteriori approfondimenti e messe a punto.

Tale ideale manuale di *istruzioni per l'uso* dell'Unione, che la pubblicazione degli atti del convegno offre all'opinione pubblica europea, si augura quindi di poter contribuire a una maggiore *visibilità* e *ricognoscibilità* delle istituzioni europee, più volte auspicata durante il convegno, anche in relazione a una migliore *comunicazione* dell'Unione. La comunicazione non si pone come un semplice problema mediatico, ma si ricollega direttamente alla polivalenza delle identità culturali presenti in Europa; la discussione dedicata al *Preambolo* del progetto Trattato Costituzionale è stata particolarmente vivace e ha registrato posizioni diverse. Anche in questo caso risulta però utile, proprio per promuovere un dibattito articolato e approfondito, chiarire con più attenzione cosa il *Preambolo* possa realmente essere: non è la prescrizione di determinati valori o di identità prefissate, né è la sintesi di

una vasta ricognizione storica, piuttosto determina giuridicamente l'ambito di uno *spazio culturale europeo*. Nel far ciò, evidentemente, esso vuole altresì contribuire all'effettiva attivazione di tale spazio, per molti versi parallelo al comune *spazio europeo dell'Università e della ricerca*, che l'Unione si sta alacramente adoperando per attivare. All'interno di questo spazio trova ampia possibilità di esprimersi liberamente – nel riconoscimento di alcuni valori comuni – la diversità culturale dei cittadini dell'Unione e delle associazioni – religiose, politiche, culturali ... – che li rappresentano. La stessa vivace discussione svoltasi durante il convegno, che probabilmente avrebbe trovato difficoltà a realizzarsi senza un punto comune di riferimento rappresentato appunto dal *Preambolo*, ha offerto una piccola verifica sperimentale di questa specifica caratterizzazione del *Preambolo*.

L'attivazione di un comune spazio culturale è diretta conseguenza del graduale processo di formazione di un'opinione pubblica europea, e quindi di modalità di comunicazione proprie dell'Unione. Su questo punto è emersa in particolare una proposta concreta, che Villa Vigoni si augura di poter riprendere e approfondire in una prossima occasione e di poter contribuire a rendere quanto prima operativa: la proposta ha riguardato la possibile adesione ed estensione all'Italia delle trasmissioni del canale televisivo *ARTE*, fondato da Francia e Germania e progressivamente estesosi a altri Paesi. Accanto a questa proposta si è auspicata una maggiore attenzione dei *media* non solo alle problematiche politiche dell'Unione Europea, ma alla realtà europea nel suo complesso, al fine di sviluppare una migliore comprensione reciproca e la progressiva formazione di una comune coscienza europea.

Questi sono i temi principali discussi nel convegno di Villa Vigoni, che ci sembra possano offrire ampi spunti di riflessione anche al di là dello specifico momento politico nel quale il convegno si è tenuto. Per ragioni di spazio non è stato possibile riprodurre interamente ogni singolo momento della discussione; le diverse sezioni riproducono talvolta, accanto alla trascrizione dei contributi alla discussione e di alcuni momenti della stessa, il testo originale delle relazioni tenutesi. Ci sembra però che tale criterio redazionale non ostacoli la leggibilità e

Introduzione

la chiarezza di quanto pubblicato e anzi restituisca nel modo migliore la vivacità originaria del dibattito. Conformemente ai criteri normalmente seguiti dalle “Comunicazioni” di Villa Vigoni, abbiamo aggiunto ai testi in lingua originale un riassunto nell’altra lingua, in modo da poter consentire la più vasta ricezione; come sempre rimaniamo a disposizione dei nostri lettori per soddisfare eventuali richieste di più ampie traduzioni di alcuni dei contributi. Il nostro augurio è che tale dibattito possa suscitare ulteriori riflessioni, sia a livello politico sia scientifico, in attesa di poter riprendere, continuare e sviluppare in altra occasione un nuovo dibattito a Villa Vigoni.

L’immagine della *Speranza*, riprodotta in copertina – scultura in bronzo del 1830 dell’artista svizzero Heinrich Keller, appartenente alle Raccolte d’arte di Villa Vigoni – ci è sembrata appunto la più appropriata per formulare questo augurio.

Milano – Menaggio, 15 aprile 2004

UMBERTO GIOVINE – ALDO VENTURELLI

EINLEITUNG

In dieser Ausgabe veröffentlichen wir die Tagungsakten, die das Deutsch-Italienische Zentrum Villa Vigoni in enger Zusammenarbeit mit dem EIWA (*The European Institute for World and Space Affairs*) und der Telecom Italia am 20. und 21. Februar 2004 zum Thema *Auf dem Weg zu den europäischen Wahlen. Wer sind die europäischen Bürger?* organisiert hat.

Wir sind davon überzeugt, dass die Tagung trotz der inzwischen eingetretenen politischen Veränderungen dennoch zahlreiche, über den Moment hinausreichende Reflexionen auslösen konnte. Insbesondere stellte sich das Verhältnis zwischen Staatsbürgerschaft und *Governance* innerhalb der Europäischen Union als das wichtigste Element der während der Tagung erarbeiteten Positionen heraus, das auch weiterhin von Belang ist.

Aus diesem Grund sind wir der Ansicht, dass die in dieser Sonderausgabe der "Villa Vigoni Mitteilungen" vorgelegten Tagungsakten sowohl bei der Vorbereitung der bevorstehenden Europawahlen im Juni als auch nach der Eröffnungssitzung des nächsten Europaparlaments im September sowie der Wiederaufnahme der Kommissionsarbeit Ende 2004 eine ideale Gedächtnisstütze für die politischen Kräfte einerseits und die öffentliche Meinung andererseits darstellen können. Vorab wurden die Akten in der Internet-Zeitschrift "Federalismi" veröffentlicht, wofür wir der Redaktion und dem Herausgeber, Prof. Beniamino Caravita di Toritto, herzlich danken.

Die so zustande gekommene Ideenzirkulation und Fortsetzung der auf der Tagung eröffneten Diskussion war für die Veröffentlichung der Tagungsakten in diesem Band äußerst hilfreich, denn sie hat eine erste Einschätzung der langfristig wichtigsten Elemente ermöglicht. So schien es uns ratsam, die Tagungsakten hier unter dem Titel *Staatsbürgerschaft und Governance in Europa* vorzulegen, der die Hauptthemen der Begegnung besser verdeutlicht.

Auch dort, wo die Tagungsdiskussion stärker mit dem aktuellen politischen Geschehen in Verbindung stand – namentlich mit dem franzö-

sisch-englisch-deutschen Regierungstreffen vom 19. Februar in Berlin –, bot sie Gelegenheit zu weiter ausholenden Reflexionen über den tiefen Wandel der öffentlichen Meinung und der politischen Einstellungen zur Europäischen Union in den letzten Jahren.

Insbesondere stand die Alternative zwischen *Erweiterung* und *Vertiefung* der Union mehrfach im Mittelpunkt der Debatte, wobei jedoch deutlich wurde, dass beide Ziele nur scheinbar auseinanderdriften. Zu den wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union zählt fraglos, dass es ihr in mehr als fünfzig Jahren gelungen ist, den Frieden in Europa zu sichern und zu stärken, und sie ein erstrangiges Instrument war, um einen anhaltenden ökonomischen und sozialen Wohlstand innerhalb eines einzigen Marktraumes zu garantieren. Doch nun droht sie gewissermaßen Opfer dieser Erfolge zu werden, denn seit einigen Jahren, verstärkt nach der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zerfall des Ostblocks, werden diese Erfolge kaum mehr als solche wahrgenommen. Vor allem nach der Euro-Einführung und dem Stabilitätspakt kann die Union nicht länger nur einen Traum für die Zukunft verkaufen, sondern zwingt auch zur eingehenden Auseinandersetzung mit den alltäglichen ökonomischen Problemen, mit der Notwendigkeit radikaler Reformpolitiken und der Komplexität einer neuen Innovationspolitik.

Auch wenn die Entwicklung der Europäischen Union nach den Ergebnissen der Europaparlamentswahlen derzeit nicht absehbar ist, wird dieser *Paradigmenwechsel* vom *Traum* zur *Wirklichkeit* die politische Situation in Europa aller Wahrscheinlichkeit nach auch in den Folgemonaten prägen. Eben deshalb besteht das tiefe Bedürfnis, die institutionellen Strukturen und Politiken der Union mit *Kohärenz* und *Weitsicht* in den Blick zu nehmen. Mit dieser Perspektive wurden auf der Tagung in der Villa Vigoni einige Thematiken herausgestellt, auf die in unmittelbarer Zukunft die Aufmerksamkeit sowohl der politischen Kräfte als auch der europäischen öffentlichen Meinung gelenkt werden sollte, die hoffentlich immer breiter, qualifizierter und aufmerksamer sein wird.

Dieses Bedürfnis nach Kohärenz legt zunächst einmal nahe, die Un-

terscheidung zwischen *Europabefürwortern* und *Euroskeptikern* als simplizistisch zu bewerten, obgleich unterschiedliche und sogar gegensätzliche Einstellungen zur Europäischen Union mehr als legitim sind. Wie die hier publizierten Akten zeigen, war auch die Tagung in der Villa Vigoni von einem lebhaften Meinungsstreit geprägt, aus dem jedoch als eines der wichtigsten Ergebnisse nicht nur ein konstruktiver Dialog, sondern sogar eine allmähliche Annäherung zwischen beiden Positionen hervorging, die sich hinsichtlich einiger Grundideen schließlich deckten. Man sollte auch nicht übersehen, dass es jenseits der politischen und institutionellen Prozesse im engeren Sinn eine aus Strukturfonds, Wirtschafts- und Währungspolitiken, Forschungsprojekten, Raumfahrtpolitik, usw. bestehende Realität gibt, mit der wir alltäglich Umgang haben und die direkt oder indirekt immer mehr von der Europäischen Union abhängt. Unabhängig von der Position gegenüber der Union sollte es daher von größtem Interesse sein, dass sich dieser *gemeinsame europäische Raum*, in dem wir Tag für Tag handeln und wirken, leistungsstark und dynamisch darstellt. Ein klares, verbreitetes Bewusstsein seiner Regeln und Besonderheiten bildet die unabdingbare Voraussetzung dafür.

In dieser Richtung hat die Tagung der Villa Vigoni einen wichtigen Beitrag geleistet. So ist es unzweifelhaft von Bedeutung, sich andere Verfassungsprozesse vor Augen zu führen – namentlich den Prozess, der zur Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika führte –, um genauer bestimmen zu können, vor welche Herausforderungen der vom EU-Konvent entworfene Verfassungsvertrag die Europäische Union stellt. Derartige Vergleiche verweisen auf föderalistische Modelle, auf die sich auch die Union beziehen kann – etwa im historisch begrenzteren Zusammenhang der Schweiz. Ihre volle Bedeutung erlangen sie jedoch erst, wenn man die Eigentümlichkeiten des politischen Aufbauwerks der Europäischen Union gebührend würdigt und sie als das bewertet, was sie wirklich *ist*.

Die Union kann im Übrigen kaum so charakterisiert werden wie die bestehenden National- oder Föderalstaaten, da sie sich zwangsläufig als *in der Entstehung begriffenes politisches System* präsentiert. Der

sie begleitende *Verfassungsprozess* definiert sich daher in verschiedener Hinsicht immer wieder neu und zeigt einen langsam sich vollziehenden, bedeutsamen Übergang an: den Übergang von einer Union, die auf der bloßen Übereinkunft zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beruht, hin zu einer Union, in deren Rahmen die Bürger über ihre nationale Zugehörigkeit zu den einzelnen Mitgliedstaaten hinaus nach und nach den *Status* einer allgemeineren Unions-Bürgerschaft erlangen. Sie präsentiert sich somit in wachsendem Maße als Resultat eines *Dialogs zwischen Verfassungen*, einer durch das Recht und nicht bloß durch die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten vorangetriebenen Integration.

So betrachtet, erscheint der vom Konvent entworfene Verfassungsvertrag in erster Linie als Ergebnis einer Neufassung und Neuordnung der bereits in verschiedenen Vertragswerken – von den Römischen über die Maastrichter bis zu den Nizza-Verträgen – enthaltenen Bestimmungen, mit dem Ziel, sie in einer organischen Gesamtschau systematisch zusammenzuführen. Der geplante Verfassungsvertrag würde demnach keine neuen Regeln durchsetzen, sondern auf einer *Vereinfachungsarbeit* gründen und dergestalt die *Transparenz* der Verfahren in der Union erhöhen.

Selbstverständlich bringt ein solches Werk der Neufassung und Neuordnung auch einige wesentliche Änderungen im Hinblick auf *Sichtbarkeit* und *Erkennbarkeit* der Union mit sich. Man denke etwa an die geplante Schaffung des neuen Amtes eines Außenministers der Union oder an die neue Gestalt eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rats. Auch der Vorschlag einer Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung lässt sich als Konsequenz des genannten Bedürfnisses nach Transparenz und Erkennbarkeit interpretieren. In jedem Fall stellt dieser Vereinfachungsprozess an sich schon einen politischen Akt und folglich einen Demokratiezuwachs bzw. eine Demokratisierung der Entscheidungsverfahren der Union dar. Dies wirkt sich auch auf den Begriff der Bürgerschaft aus, die streng genommen nicht als europäische Bürgerschaft bezeichnet werden kann, sondern begrenzter als Unions-Bürgerschaft definiert werden muss. Auch in

diesem Fall liegt eine Besonderheit vor, da es sich unvermeidlich um eine vielschichtige, auf mehreren Ebenen angelegte Bürgerschaft handelt: Wir sind Bürger einer Gemeinde, einer Region, eines Staates und schließlich auch der Union; nur die *Kommunikation* zwischen diesen Ebenen der Zugehörigkeit und folglich die effizientere, transparentere Verknüpfung zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen erhöht die Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten und gleichzeitig die Effizienz der *Governance* insgesamt.

Dank der fruchtbaren Vermittlung zwischen unterschiedlichen Standpunkten und der Erarbeitung gemeinsamer Positionen wurde auf der Tagung in der Villa Vigoni somit eine Art idealer Katalog mit *Gebrauchsanleitungen* für die Strukturen und Institutionen der Europäischen Union erstellt. Wir hoffen, damit auf bescheidene, aber einschneidende Weise zu einer Debatte über europäische Politiken beizutragen, die sich von falschen Stereotypen und Gemeinplätzen verabschiedet und stattdessen wirksam auf die Konstruktion des *gemeinsamen europäischen Raumes* ausgerichtet ist, in dem wir leben und handeln. Beispielsweise ist die Mehrebenen-Bürgerschaft nicht nur mit dem Föderalismusgedanken, sondern auch mit der Frage nach der künftigen Rolle der Regionen und sonstigen Gebietskörperschaften in der Union engstens verknüpft. Dies war wohl das meistdiskutierte Thema der Tagung. Während einige Teilnehmer der Ansicht waren, die Rolle der Regionen und sonstigen Gebietskörperschaften sei in dem geplanten Verfassungsvertrag klar genug definiert, hielten andere den Vertrag unter diesem Gesichtspunkt noch für sehr unbefriedigend. Stimmt man der letztgenannten These zu, so heißt das, dass man die Struktur der Union noch für allzu *zentralisiert*, den Subsidiaritätsgedanken für deutlich weiter ausbaubar und die genauere Festlegung der zentralen Kompetenzen der Union, vor allem in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der internationalen Politik und bei der Koordinierung der großen Infrastrukturen, einschließlich derjenigen für die Forschung, für notwendig hält.

In diesem Zusammenhang wurden auf der Tagung zwei grundlegende Alternativen thematisiert: Auf der einen Seite die allmähliche An-

näherung an eine ideale *Europäische Republik*, die aus dem Dialog zwischen unterschiedlich verwurzelten Traditionen des Verfassungsrechts hervorgeht und folglich auf einer klar definierten, starken Verfassung beruht, auf der anderen Seite eine flexiblere europäische *Governance*, die vor allem auf die Schaffung immer weiterer Netzwerke zwischen dezentralisierten Gewalten, zwischen verschiedenen, wechselseitig aufeinander bezogenen Regierungsebenen als Pendant zu wenigen zentralen Kompetenzen der Unions-Organe abzielt. Die genannten Optionen betreffen in erster Linie zwei unterschiedliche *Idealmodelle*, die einander jedoch nicht unbedingt ausschließen und in jedem Fall wichtige Bezugspunkte darstellen, um institutionelle Verfahren und politische Vorschläge für die Union weiter zu präzisieren.

Die Option zwischen zwei verschiedenen Idealmodellen ist schließlich auch hilfreich, um die Beziehungen zwischen *wirtschaftlicher* und *politischer Governance* genauer zu definieren, mit der sich die Tagung in der Villa Vigoni mehrfach beschäftigt hat. Vielleicht lassen sich die Formen einer leistungsfähigen, klar konturierten europäischen Regierung bisher schwer bestimmen, zweifellos lohnt es aber, darüber nachzudenken, wie die *Governance*-Strukturen, die *de facto* immer ausgehender, häufig aber verwickelt und ineffizient sind, optimiert werden können. Es liegt nicht allein in der Tradition der Union, ihre politischen Verfahren ausgehend von wirtschaftlichen Realitäten zu definieren. Die Berücksichtigung der fortschrittlichsten Formen wirtschaftlicher *Governance* kann heute auch einen wichtigen Beitrag zur Definition des Bürger- und Föderationsgedankens leisten. Diesbezüglich wurden auf der Tagung in der Villa Vigoni einige Vorschläge formuliert, die sicher bei anderer Gelegenheit weiter vertieft und präzisiert werden sollten.

Das ideale Handbuch mit *Gebrauchsanleitungen* für die Union, das wir der öffentlichen Meinung Europas mit dieser Publikation der Tagungsakten vorlegen, will also einen Beitrag zur größeren *Sichtbarkeit* und *Erkennbarkeit* der europäischen Institutionen leisten, die während der Tagung auch in Bezug auf eine verbesserte *Kommunikation* in der Union wiederholt gefordert wurden. Die Kommunikation ist kein blo-

ßes Medienproblem, sondern hängt unmittelbar mit der Polyvalenz der kulturellen Identitäten in Europa zusammen. So wurde die *Präambel* des geplanten Verfassungsvertrags auf der Tagung besonders lebhaft und kontrovers diskutiert. Will man eine differenzierte, vertiefende Debatte voranbringen, so sollte man auch in diesem Fall zunächst genauer klären, was die *Präambel* eigentlich leisten kann und will: Es geht nicht darum, bestimmte Werte oder vorgefertigte Identitäten vorzuschreiben, und es geht auch nicht um eine umfassende historische Überblicksdarstellung; vielmehr erfährt der *europäische Kulturraum* hier eine juristische Bestimmung. Freilich will die Präambel dadurch auch zur tatsächlichen Schaffung eines solchen Raumes beitragen, der verschiedene Parallelen zum gemeinsamen *europäischen Universitäts- und Forschungsraum* aufweist, auf dessen Errichtung die Union eifrig hinarbeitet. Innerhalb dieses Raumes sind – unter Anerkennung einiger gemeinsamer Werte – weitreichende freie Ausdrucksmöglichkeiten für die kulturelle Diversität der Unions-Bürger und der sie repräsentierenden religiösen, politischen, kulturellen u. a. Vereinigungen vorgesehen. Diese spezifische Natur der *Präambel* fand in der lebhaften Diskussion während der Tagung, die ohne diesen gemeinsamen Bezugspunkt wahrscheinlich kaum hätte zustande kommen können, im Kleinen eine Bestätigung.

Die Förderung eines gemeinsamen Kulturraums ist eine unmittelbare Folge der allmählichen Herausbildung einer europäischen öffentlichen Meinung, das heißt unionseigener Kommunikationsformen. Zu diesem Punkt wurde vor allem der konkrete Vorschlag einer italienischen Beteiligung an dem von Frankreich und Deutschland gegründeten und nach und nach auf andere Länder ausgedehnten Fernsehsender *ARTE* und der Ausstrahlung seiner Sendungen in Italien unterbreitet. Die Villa Vigoni hofft, dass dieser Vorschlag bei nächster Gelegenheit aufgegriffen und konkretisiert werden kann, und wird versuchen, zu seiner baldigen Umsetzung beizutragen. Daneben wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass die Medien künftig nicht nur den politischen Problemen der Europäischen Union, sondern der europäischen Realität insgesamt mehr Beachtung schenken, um ein besse-

res wechselseitiges Verständnis und die Entstehung eines gemeinsamen europäischen Bewusstseins zu fördern.

Dies waren die Hauptthemen der Tagung in der Villa Vigoni, die unseres Erachtens über den spezifischen politischen Augenblick der Veranstaltung hinaus reiche Denkanstöße liefern. Aus Platzgründen konnten nicht alle Einzelmomente der Diskussion vollständig wiedergegeben werden. Neben den Diskussionsbeiträgen und einigen Ausschnitten der Debatte wurden in den verschiedenen Sektionen zum Teil die Originalvorträge der Referenten abgedruckt. Dieses redaktionelle Kriterium scheint uns weder Lesbarkeit noch Klarheit der Publikation zu beeinträchtigen, sondern die ursprüngliche Lebendigkeit der Debatte bestens widerzuspiegeln. Entsprechend den üblichen Kriterien der „Villa Vigoni Mitteilungen“ folgt den originalsprachlichen Texten eine Zusammenfassung in der jeweils anderen Sprache, um eine breitere Rezeption zu ermöglichen. Auf Wunsch stehen wir unseren Lesern wie immer zur Verfügung, um gegebenenfalls umfangreichere Übersetzungen der präsentierten Beiträge zu liefern. Wir hoffen, dass die hier vorgelegten Diskussionsergebnisse auf politischer wie wissenschaftlicher Ebene weiterführende Reflexionen auslösen und wir die Debatte bei anderer Gelegenheit in der Villa Vigoni fortsetzen und weiterentwickeln können.

Das auf dem Einband wiedergegebene Bild der *Hoffnung* – eine zur Kunstsammlung der Villa Vigoni gehörende Bronzeskulptur des Schweizer Künstlers Heinrich Keller aus dem Jahr 1930 – schien uns diesem Wunsch am ehesten Ausdruck zu verleihen.

Mailand – Menaggio, 15. April 2004

UMBERTO GIOVINE – ALDO VENTURELLI





CITTADINANZA E DIRITTI EUROPEI: QUALI PROSPETTIVE?

***EUROPÄISCHER BÜRGERSTATUS UND EUROPÄISCHE BÜRGERRECHTE:
WELCHE PERSPEKTIVEN?***

La prima sezione del convegno è stata dedicata al tema: *Cittadinanza e diritti europei: quali prospettive?*, che riconduce direttamente al progetto di Trattato Costituzionale dell'Unione Europea e al modo in cui vi si trova definita la cittadinanza. Le due relazioni di apertura di Mario Telò e Thomas Jansen introducono con chiarezza la tematica.

Il richiamo al progetto di Trattato Costituzionale rimanda a una valutazione dell'attuale politica europea al termine della Convenzione: tracce di questo dibattito sono evidenti sia nelle relazioni di apertura che nei diversi contributi alla discussione. In alcuni casi il tema della cittadinanza si riallaccia a quello dell'identità culturale europea e alle scelte politiche che ne conseguono, come nel caso dell'intervento di Stephan Mayer sulla politica europea nei confronti della Turchia.

Questa sezione riproduce le trascrizioni, riviste dagli autori, delle relazioni e degli interventi di Mario Telò, Thomas Jansen, Andrea Manzella e Barbara Weiler; completano la sezione le tre relazioni o contributi alla discussione di Stephan Mayer, Jerzy Mácków e Peter Kolb.

Die erste Sektion der Tagung war dem Thema Europäischer Bürgerstatus und europäische Bürgerrechte: Welche Perspektiven? gewidmet, bei dessen Analyse man unweigerlich auf den Entwurf des Verfassungsvertrags für die Europäische Union bzw. auf die Definition des Begriffs Staatsbürgerschaft zurückgreifen muß. Die beiden Eröffnungsvorträge von Mario Telò und Thomas Jansen führen dieses Thema mit klaren Worten ein.

Wenn man den Entwurf des Verfassungsvertrags als Grundlage für diese Debatte heranzieht, muss auch die aktuelle Europapolitik nach Beendigung des Konvents berücksichtigt werden, was nicht nur in den Eröffnungsreden, sondern auch in den verschiedenen Diskussionsbeiträgen deutlich wurde. In einigen Fällen wird das Thema der Staatsbürgerschaft an jenes der kulturellen Identität Europas und die sich daraus ergebenden politischen Entscheidungen geknüpft,

wie etwa im Vortrag von Stephan Mayer über die Europapolitik im Zusammenhang mit der Türkei.

In dieser Sektion werden die von den Rednern selbst überarbeiteten Vorträge von Mario Telò, Thomas Jansen, Andrea Manzella und Barbara Weiler wiedergegeben und durch die drei Reden bzw. Diskussionsbeiträge von Stephan Mayer, Jerzy Mackow und Peter Kolb ergänzt

MARIO TELÒ

Al centro del Convegno, Villa Vigoni ha posto il grande tema del rapporto tra cittadinanza, elezioni e istituzioni democratiche. Io mi soffermerò sul nesso fra cittadinanza e Costituzione, tenendo conto del testo Costituzionale europeo elaborato dalla Convenzione europea tra il febbraio 2002 e il luglio 2003. Nella seduta di apertura di un Convegno italo-tedesco dedicato a questa importante tematica, credo sia doveroso, nel duecentesimo anniversario della morte, iniziare con un ricordo di Immanuel Kant e del suo fondamentale contributo alla teoria giuridica della pace tra gli Stati, della pace sancita e organizzata dal diritto: il suo pensiero deve essere considerato un elemento centrale per la costruzione dell'Europa, più oggi che in passato, poiché nel momento in cui, con l'allargamento, assume una dimensione quasi continentale, l'Unione Europea si dà un testo esplicitamente costituzionale.

Credo che sia un dovere ricordarlo non solo per la sua opera sulla *Pace Perpetua*, pubblicata nel 1795, ma anche per altri scritti di quello stesso decennio delle *Critiche*, da cui trarremo elementi essenziali per meglio cogliere questo tema rimasto d'attualità e che contribuiscono in modo determinante a superare le interpretazioni tradizionali di un Kant "confederalista".

Kant infatti pone molta attenzione sui tre "articoli definitivi", così come egli li chiama, cioè su tre precondizioni indispensabili per il realizzarsi della pace in Europa: a) la repubblica, cioè l'ordine costituzionale interno di ogni Stato che concorre all'organizzazione comune, all'associazione; oggi diremmo il carattere compiuto della democrazia interna e del rispetto dello stato di diritto in seno a ciascuno degli Stati partecipanti; b) la federazione, cioè l'eguaglianza tra Stati membri, lontano da gerarchie internazionali, da superpotenze ordinatrici (egli temeva la Francia di Napoleone, "la monarchia universale"), oggi diremmo da pratiche di direttorio dei grandi Stati; c) il diritto cosmopolita, oggi diremmo la libertà di circolazione, la cittadinanza sovranazionale.

Ne consegue che non esiste alcuna comunità di cittadini senza proiezione istituzionale, cioè senza una federazione, e non esiste alcuna federazione tra Stati senza democrazia interna e senza una condivisa e comune dimensione giuridica che limiti su basi volontarie la sovranità degli Stati membri. Quindi, la cittadinanza comune va vista come autolimitazione del concetto di sovranità non solo nella classica accezione teorizzata da Hobbes e Bodin, ma anche in quella di vari nostalgici della sovranità popolare, ad esempio nelle versioni sempre rinnovate del repubblicanesimo francese o dello stato sociale scandinavo. In questi termini Kant indica una prospettiva, per noi estremamente vitale, per approfondire i grandi temi del rapporto fra cittadini e Stato e fra cittadini e Costituzione, con suggerimenti teorici che possono proficuamente essere messi in relazione con l'attuale contesto europeo e che trovano nel testo costituzionale approvato dalla Convenzione l'approdo più avanzato e innovativo storicamente possibile.

Il riferimento a Kant non è quindi in alcun modo retorico, specie se si considerano le numerose tragedie che si sono susseguite nella storia dell'Europa del XIX secolo, nonché la strada percorsa verso la riunificazione democratica in corso nel continente europeo, cui le repubbliche italiana e tedesca hanno tanto contribuito, essendo all'avanguardia della teorizzazione e della pratica della sovranità autolimitata, come perno di un concetto moderno di "potenza civile".

2. Dobbiamo però a questo punto domandarci se un tale approccio possa reggere alle sfide del nostro tempo: che tipo di costruzione istituzionale europea potrebbe governare – all'interno – le nuove istanze politico-culturali, differenziate come mai in passato, che l'allargamento ad Est dell'Unione propone urgentemente di gestire e – all'esterno – quale sistema istituzionale può far fronte ad un processo di globalizzazione in accelerazione costante.

Si pone, seguendo il modello kantiano, una sfida, ricca di evidenti implicazioni costituzionali. È legittima la crescente domanda di democrazia, di legittimazione che investe l'Unione europea? Nel clima iperrealistico delle relazioni internazionali, iniziato con l'11 settembre, il

terrorismo, la guerra contro il terrorismo e la nuova strategia americana di sicurezza, il grande politologo dell'università di Princeton, Robert O. Keohane, ha energicamente riattualizzato l'insegnamento di Kant, rispondendo affermativamente al quesito: è possibile democratizzare maggiormente la *global governance*?¹ (che io propongo di tradurre in italiano con il termine dantesco di "governazione" globale²).

Keohane parla di un "paradosso della *global governance*": quanto più la globalizzazione avanza, tanto più diventa proporzionalmente elevato il bisogno di un'adeguata regolamentazione del fenomeno; ma, quanto più forte diventa la richiesta di un sistema regolativo internazionale, tanto più forti diventano le richieste, da parte dei cittadini, di esercitare un controllo, di difendere diritti acquisiti sul piano nazionale o anche di sviluppare nuovi diritti transnazionali, in modo da strutturare la *global governance* in modo più equo e giusto, in definitiva, più stabile. Questo paradosso è particolarmente evidente anche nella storia dell'Unione Europea: l'interdipendenza commerciale nel mercato unico chiede più regolazione; maggiore regolazione accresce la domanda di democrazia e di partecipazione dei cittadini. Dunque questa domanda dei cittadini è inevitabile, è legittima sia sul piano globale, sia in misura ancor più rilevante sul piano europeo, ove le istituzioni sono molto più vincolanti.

Ecco perché è giusto affermare che il dibattito sulla Costituzione è il punto nevralgico dell'attuale situazione europea e che solo per questa via sarà possibile accogliere almeno una parte delle richieste dei cittadini. Certo, il testo della Convenzione non è un elemento nuovo, ma si inserisce nella storia dell'integrazione che ci ha accompagnato fino ad oggi come un coronamento di una tendenza costituzionale esistente *in nuce* già nel trattato di Roma.

Le opposizioni ed esitazioni espresse dal Consiglio europeo, specie sotto la Presidenza italiana, vanno prese con grande serietà. Esse con-

1. R.O. Keohane, *Governance in a partially globalized world*, in D. Held e A. McGrew, *Governing Globalization*, Polity London, 2002.

2. M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

traddicono la Dichiarazione di Laeken del 2001, in cui 25 stati avevano deciso di lanciare attraverso la Convenzione un processo democratico per la riforma dei Trattati che avrebbero regolamentato il loro futuro. Tali Stati avevano deciso ancora una volta al Consiglio europeo di Laeken, al massimo livello della loro sovranità, di autolimitare questa stessa sovranità, ponendo in essere la Convenzione, un'istanza democratica ed aperta che li consigliasse nell'esercizio di una loro competenza essenziale. Hanno così confermato che la caratteristica dell'Unione Europea è il *power-sharing*, cioè l'autolimitazione della sovranità, dando luogo ad un evento, in prospettiva storica, di notevole importanza, poiché non esistono precedenti di questa natura. La mia opinione è che, entro certi limiti, il ritardo provocato dallo smacco del consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003 non sia affatto drammatico, anzi consenta di rafforzare il consenso su aspetti centrali dell'organizzazione del potere europeo. La decisione di Laeken aveva inaugurato un processo di democratizzazione, che l'Unione non è ancora in grado di accogliere correttamente: una "fuga in avanti utopistica"? Oppure ci troviamo semplicemente in una *empasse* transitoria da cui l'Unione uscirà in tempi ragionevoli (entro il 2004)? Io propendo per questa seconda interpretazione, nonostante il pessimismo che prevale a Bruxelles, dopo l'ultima riunione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo del febbraio 2004.

A mio parere non va sottovalutato il carattere sensazionale dei progressi realizzati: il nuovo Trattato costituzionale, più avanzato di qualunque Trattato precedente, è stato approvato da 23 paesi su 25 e non è ancora giunto alla firma definitiva a causa di un unico punto: la nuova definizione di maggioranza qualificata al consiglio sulla base della doppia maggioranza, cui la Germania giustamente tiene in particolare e che la Convenzione ha accettato consensualmente. Importanti questioni controverse sono già state superate positivamente, oltre il mandato iniziale e superando qualunque speranza:

- il nuovo Ministro degli Esteri dell'UE,
- la Presidenza stabile del Consiglio europeo
- la nuova suddivisione delle competenze

- l'inclusione della Carta dei diritti come seconda parte del trattato
- il rafforzamento dei poteri di codecisione del PE
- La semplificazione dei trattati e la personalità internazionale unica dell'Unione
- I progressi verso uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia
- I progressi verso l'Europa sociale e la democrazia sovranazionale
- L'estensione delle aree in cui il consiglio voterà a maggioranza qualificata.

Si tratta di elementi chiave che rafforzeranno sia la legittimità che l'efficienza della costruzione europea. Su questi non solo la Convenzione, ma anche il Consiglio Europeo è sostanzialmente d'accordo. Certo non è l'ideale, molte critiche sono giustificate, in modo particolare, se mi consentite, quelle riferite al *Preambolo*, che non evoca la memoria delle tragedie della storia europea, tema che sarebbe riduttivo considerare solo italo-tedesco.

Sarebbe meglio se alle elezioni europee del giugno 2004 tutti i cittadini europei dell'Est e dell'Ovest disponessero di una Costituzione già approvata dal Consiglio europeo e non solo dalla Convenzione. I costi di un ritardo sono considerevoli e rischiamo perfino che la partecipazione al voto sia più bassa a causa proprio di questa battuta d'arresto.

Ma non sono dell'avviso che la situazione vada drammatizzata. Vista nel lungo periodo, l'Unione Europea sta facendo progressi straordinari: abbiamo oggi sul tavolo una proposta costituzionale elaborata secondo una procedura aperta, che, come Trattato, non ha eguali nella storia dell'umanità.

Jacques Delors, in occasione della presentazione del suo libro *Mémoires a Bruxelles*³, ha affermato che bisogna attendere che lo spirito nazionalista, galvanizzato in particolare da due Paesi, ma forse anche da altri, si plachi nuovamente e poi questa proposta di trattato passerà, con qualche semplice aggiustamento, poiché è l'unica esistente ed è oltretutto valida.

3. J. Delors, *Mémoires* Plon, Parigi, 2004.

Il riferimento all'idea kantiana di patto d'associazione tra Stati di diritto è pertinente. Infatti diversi elementi della nuova Costituzione europea rafforzano la democrazia e lo *status* del cittadino europeo: i poteri del Parlamento europeo, la democrazia partecipativa, la democrazia sociale, la trasparenza. Ma desidero qui soffermarmi su due punti. Il primo unisce Germania e Italia, l'altro potrebbe dividerle. Ciò che unisce Germania e Italia è la scelta del criterio della maggioranza qualificata. La Convenzione dice che è antidemocratico ignorare il dato demografico: se così fosse l'Unione Europea sarebbe una semplice unione di Stati che ignora che esistano nazioni con una popolazione più che doppia rispetto ad altre e impone eguali diritti in seno al Consiglio. Quindi l'esigenza democratica che si esprime nel senso della doppia maggioranza, di Stati e popolazione, nel calcolo della maggioranza qualificata al Consiglio è un tema di grande importanza: l'art. I-26, molto contestato, potrà forse essere ritoccato, ma in fondo è, a mio parere, irrinunciabile.

Il secondo punto di potenziale divergenza tra Germania e Italia è molto delicato e riguarda il rapporto fra ciò che concretamente si può realizzare in un'unione di 25 Stati, che fra dieci anni potranno diventare 30, e ciò che si può e si deve fare come nucleo dell'Europa e gruppo di Paesi che continuano a portare avanti una più profonda dinamica d'integrazione. In Italia si discute animatamente proprio di questo, al momento. Il Presidente Ciampi a tal proposito ha sottolineato che la necessità di un motore per l'Unione Europea, per la dinamica dell'integrazione, è un fattore assolutamente rilevante, fondamentale in passato ed ancor più per il futuro. Può il nucleo dei sei Paesi fondatori costituirne ancora l'anima? Oggi il tema è enormemente complicato dalle sue implicazioni internazionali: la vera questione non è soltanto inerente alla dinamica dell'integrazione, ma anche all'autonomia politica internazionale dell'Europa – anche questo un tema kantiano, il rapporto fra libertà politica e potenza civile, potenza civile che deve essere dotata di autonomia politica nel contesto internazionale.

Alcuni Stati europei sono sensibili a questo tema più di altri. E ciò pone la questione del nucleo centrale europeo come nucleo aperto,

non esclusivo, non extra-Trattato, come direttorio di fatto, ma come avanguardia dinamica e aperta agli altri. Quel che possiamo dire è che è quindi paradossale che nazioni come la Spagna di Aznar e la Polonia di Miller nel dicembre 2003 si siano schierate contro una cooperazione rafforzata entro una cornice istituzionale comune, come previsto dalla bozza di Costituzione e che nel febbraio del 2004 questi Paesi si stupiscano dinanzi a un rischio di Direttorio *de facto* di Germania, Francia e Gran Bretagna. Quel che avviene dovrebbe spingere ad una attenta riflessione, anche in Italia. Occorre capire che solo il rafforzamento delle Istituzioni dell'UE può evitare il ritorno alla logica delle grandi potenze. Invece di contrapposizioni fra vecchia e nuova Europa, l'UE ha bisogno di Istituzioni politiche comuni più forti, rispettose delle tradizioni nazionali, ma espressione di un'identità politica comune, così come proposto dalla Convenzione, quindi di una cooperazione condivisa e rafforzata, una *close cooperation*, entro una cornice istituzionale comune, sancita dalla bozza di Costituzione.

Der Beitrag setzt sich mit dem Verhältnis von Unionsbürgerschaft und Verfassungsentwurf auseinander. In diesem Zusammenhang erinnert der Verfasser an Immanuel Kant, der in seinem rechtstheoretischen Beitrag Zum ewigen Frieden folgende Elemente als wesentlich erachtet: eine republikanische Verfassung, eine Föderation freier Staaten und den Anspruch auf ein Weltbürgerrecht. Diese Forderungen können einen wichtigen Bezugspunkt für die aktuelle Diskussion um das so genannte "Paradoxon der global governance" (Robert O. Keohane) darstellen, in der auch der Verfassungsentwurf eine wichtige Rolle spielt. Einige der bedeutendsten Errungenschaften des Verfassungsentwurfs sind das neue Amt des europäischen Außenministers, der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates, die Neuverteilung von Kompetenzen, die Einbeziehung der Grundrechtecharta als Bestandteil der Verfassung, die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlaments, die Vereinfachung von Abkommen, die internationale juristische Persönlichkeit der Europäischen Union und die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen.

Des weiteren wurden Fortschritte in Bezug auf Freiheit, Sicherheit und Recht sowie hinsichtlich eines sozialen Europas und einer supranationalen Demokratie erzielt.

Gerade wegen des innovativen Charakters des Verfassungsentwurfs ist es wichtig, Widerstände hinsichtlich der Verabschiedung zu überwinden und sich einen möglichen europäischen Kern als offenen, nicht ausgrenzenden Kern vorzustellen: Die Europäische Union muss als "close cooperation" charakterisiert werden, also als gemeinschaftliche Kooperation in einem institutionellen, durch den Verfassungsentwurf festgelegten Rahmen.

Meinen Beitrag zu dieser Frage will ich in drei Thesen entwickeln.

Erstens: Die Europäische Union ist als eine Staaten-Union entstanden; sie wird auch in Zukunft eine Staaten-Union bleiben, jedoch zunehmend eine Bürger-Union werden.

Zweitens: Mit dem Konvent, der sich 2002/2003 mit der Zukunft Europas befasst hat, ist ein entscheidender Durchbruch auf dem Wege zur Bürger-Union erzielt worden, auch wenn das Ergebnis seiner Arbeit, der Entwurf einer Verfassung, von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist.

Drittens: Der Verfassungsentwurf eröffnet in mehrfacher Hinsicht interessante Perspektiven für die Entwicklung der europäischen Demokratie und damit für den Status der Unionsbürger und ihre Rechte im politischen System der Union.

Zum Schluss werde ich ein Wort zum deutsch-französischen Bilateralismus und den anderen spektakulären Intergovernmentalisten sagen, die zur Zeit Mode sind. Sie zeigen eine Tendenz an, die meinen Thesen scheinbar widerspricht.

1. Die Europäische Union ist als eine Staaten-Union entstanden; sie wird auch in Zukunft eine Staaten-Union bleiben, jedoch zunehmend, eine Bürger-Union werden.

Wir sind auf dem Wege vom Vertrag zur Verfassung. Das heißt: Wir befinden uns in einem Übergang von einer Union, die von der Diplomatie und der Bürokratie geschaffen und gelenkt wurde, zu einer Union der Bürger, die nach den Regeln der Demokratie gestaltet wird.

Dieser Prozess ist seit langem im Gange. Er ist schon in den Römischen Verträgen (1952) angelegt; die Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979) hat ihm einen wichtigen Schub gegeben und seit dem Vertrag von Maastricht (1992) hat er eine Beschleunigung erfahren –

durch die Einführung der Unionsbürgerschaft, der Anerkennung der Subsidiarität als einem leitenden Prinzip der Integration, der Anerkennung der Regionen als Akteure der Integration, die Ausweitung der parlamentarischen Mitbestimmung, des Ziels der Währungsunion und insbesondere durch die Verpflichtung der Union und ihrer Mitgliedstaaten auf die "Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit". Mit dem Vertrag von Amsterdam (1996) hat sich dieses Momentum fortgesetzt. Ein entscheidender Durchbruch in diesem Sinne gelang schließlich mit der Einberufung und dem Tätigwerden des Konvents zur Erarbeitung der Charta der europäischen Grundrechte (2000).

2. Mit dem Konvent, der sich 2002/2003 mit der Zukunft Europas befasst hat, ist ein entscheidender Durchbruch auf dem Wege zur Bürger-Union erzielt worden, auch wenn das Ergebnis seiner Arbeit, der Entwurf einer Verfassung, von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist.

Der Konvent war ganz im Sinne dieser These hoch legitimiert. Alle vier Legitimationsebenen, die für die Union konstitutiv sind, waren präsent: die nationalen Parlamentarier vertraten die Bürger und Völker der Mitgliedstaaten, die europäischen Parlamentarier vertraten die Bürger und das Volk der Union, die Vertreter der Regierungen repräsentierten die Interessen der Mitgliedstaaten, die Vertreter der Kommission das europäische Gemeinschaftsinteresse. Durch die Mitwirkung der Parlamentarier und Regierungsvertreter der zukünftigen Mitgliedstaaten war eine zusätzliche, nämlich eine politisch-historische Legitimationsebene einbezogen.

Als Beobachter waren dabei: die neuen Akteure der Integration, nämlich die organisierte Zivilgesellschaft über die Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), die Sozialpartner über die Vertreter ihrer europäischen Organisationen (EGB und UNICE bzw. CEEP), die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften über die Vertreter des Ausschusses der Regionen (AdR).

Die starke Legitimation, das umfassende Mandat und der persönliche Rang der Mitglieder ließen erwarten, dass der Europäische Konvent sich weder von der Bürokratie noch von der Diplomatie oder den Regierungschefs gängeln lassen würde. Tatsächlich hat er sich verhalten wie eine Verfassungsgebende Versammlung.

In einem bislang nicht gekannten Ausmaß ist durch den Konvent europäische, transnationale Öffentlichkeit hergestellt worden. Das gemeinsame Nachdenken und Diskutieren der politischen und zivilgesellschaftlich interessierten und engagierten Bürger Europas über die Zukunft der Union in den Parteien, Verbänden, Vereinigungen, Gewerkschaften und in der akademischen Welt hat eine neue Dimension von Identitätsbewusstsein geschaffen. Die Dynamik, die dadurch entstanden ist, wird die nach rückwärts gewandten oder auf Beharrung bestehenden Kräfte überwinden - kräftig unterstützt übrigens von den Notwendigkeiten und Zwängen, in denen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten durch die Effekte der Globalisierung und die Verspätung ihrer Reformbemühungen befinden.

3. Der Verfassungsentwurf eröffnet in mehrfacher Hinsicht interessante Perspektiven für die Entwicklung der europäischen Demokratie und damit für den Status der Unionsbürger und ihre Rechte im politischen System der Union.

Mehrere Artikel von Teil I des Verfassungsentwurfs belegen diese These. Die wichtigsten Bestimmungen sollen hier zitiert werden. Aus den Formulierungen und dem Zusammenhang, in den sie gestellt sind, ergibt sich nicht nur die eindeutige Tendenz, sondern ein klarer Wille, das politische System der Union im Sinne der Demokratie zu normalisieren, indem ihre Bürger als Mitwirkende und Mitgestalter einbezogen werden.

“Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union...” – Artikel 1 (1)

“Die Werte, auf denen die Union sich gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet.” – Artikel 2

“Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb.” – Artikel 3 (2)

“Die Union ... bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frau und Mann, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.” – Artikel 3 (3/2)

“Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte als dem Teil II dieser Verfassung enthalten sind.” – Artikel 7 (1)

“Unionsbürgerin und Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen.” – Artikel 8 (1); in seinen weiteren Bestimmungen enthält dieser Artikel, der der “Unionsbürgerschaft” gewidmet ist, eine Reihe von Rechten, die im gesamten Gebiet der Union gelten, zum Beispiel die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit, das aktive und passive Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen, den Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen.

Besonders relevant im Hinblick auf unsere Frage ist der Titel VI: *“Das demokratische Leben der Union”* mit den Artikeln 44 bis 51, der die Bestimmungen über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger zusammenfasst: *“Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.” – Artikel 45 (3)*

Erstmals wird in einem Verfassungstext der *“Grundsatz der partizipativen Demokratie”* eingeführt - Artikel 46, der u.a. folgende Bestimmungen enthält: *“Die Organe der Union geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten zu allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.”* – Artikel 46 (1); *“Die Organe der Union pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.”* – Artikel 46 (2); *“Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, geeignete Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts bedarf, um diese Verfassung umzusetzen.”* – Artikel 46 (4)

Außerdem enthält Titel VI folgende Artikel: *“Grundsatz der demokratischen Gleichheit”*, *“Grundsatz der repräsentativen Demokratie”*, *“Die Sozialpartner und der autonome soziale Dialog”*, *“Der Europäische Bürgerbeauftragte”*, *“Transparenz der Organe der Union”*, *“Schutz personenbezogener Daten”*, *“Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften”*.

Alle diese Bestimmungen, die der Konvent in seinen Verfassungsentwurf aufgenommen hat, entspringen nicht irgendwelchen theoretischen Annahmen oder den Visionen von föderalistischen Europa-Enthusiasten, sondern entsprechen den Notwendigkeiten einer funktionierenden Governance und den konkreten Forderungen der Praxis des europäischen Integrationsprozesses. Zum Teil folgen sie einer Praxis, die sich im Zuge des über die Jahre erfolgten Integrations- und Demokratisierungsprozesses der Europäischen Gemeinschaft / Union herausgebildet hat. Ihre Aufnahme in den Verfassungsentwurf des Konvents, der einen breiten Konsens unter den Mitgliedern, also auch einen breiten Konsens in den Parlamenten und zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten widerspiegelt, belegt ausreichend die These, dass die Union auf dem Wege ist, eine demokratische Veranstaltung zu werden, in der die Bürger ein Mitsprache-Recht haben.

Der These von der Demokratie als dem wesentlichen Gestaltungsfaktor der Europäischen Union, die auf dem Wege zu einer Bürger-Union ist, steht ganz offensichtlich der zur Zeit virulente, geradezu spektakuläre Intergouvernementalismus entgegen. Er beruht auf dem Missverständnis, dass sich eine gemeinschaftliche Politik und Aktion aus der Verhandlung zwischen den Regierungen ergeben kann, die dabei peinlich darauf achten, dass ihre Souveränität gewahrt bleibt.

Dieser Intergouvernementalismus wird zu nichts führen und eher schaden, sofern und solange er nicht rigoros in den Dienst der Gemeinschaftsentwicklung gestellt wird; er kann nicht die Gemeinschaftsverfahren substituieren. Der Versuch, an den Organen der Gemeinschaft vorbei zum Erfolg zu kommen oder die Dinge zu präjudizieren, ist zum Misserfolg verurteilt.

Insbesondere der aktionistische Bilateralismus, der zwischen Deutschland und Frankreich zur Zeit zu beobachten ist und der jetzt unter Einbeziehung Großbritanniens zu einem Trilateralismus erweitert werden soll, ist eher als ein Zeichen der Ratlosigkeit und der Krise zu werten, denn als Ausdruck einer ergebnisorientierten Strategie. Die Wirkung auf die Partner in der Union ist negativ. Die Vermutung, dass sich hier ein Direktorium konstituieren will – jenseits der für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vorgesehenen Institutionen und Verfahren der Gemeinschaft – vertieft die Vertrauenskrise. Und dies in einer Situation, in der durch die Erweiterung um eine größere Zahl von neuen Mitgliedstaaten, die – soeben aus einer hegemonialen Bevormundung befreit – besonders empfindlich reagieren, wenn ihre Eigenständigkeit infrage gestellt wird.

Aus der inzwischen 50jährigen Geschichte der europäischen Integration wissen wir schließlich, dass die Union und also auch ihre Mitgliedstaaten immer nur dann erfolgreich sind, wenn sie der gemeinschaftlichen Methode folgen, die darauf angelegt ist, die Mitglieder einer gemeinschaftlichen Disziplin zu unterwerfen.

La relazione sviluppa tre tesi principali:

- 1. L'Unione Europea è sorta come una unione tra Stati. Indubbiamente rimarrà tale anche in futuro, ma diverrà, in misura sempre crescente, anche un'unione dei cittadini che ad essa appartengono.*
- 2. Con la Convenzione, che ha progettato nel 2002 e nel 2003 il futuro Trattato costituzionale dell'Unione, si è compiuto un passo importante in direzione dell'Unione dei cittadini, anche se il Trattato costituzionale non è ancora stato ratificato dai Governi e dai Parlamenti degli Stati membri.*
- 3. Il progetto di Trattato costituzionale apre, sotto molti aspetti, prospettive interessanti per lo sviluppo della democrazia europea e per lo stesso status di cittadino dell'Unione, dotato di propri diritti all'interno del sistema politico dell'Unione.*

La relazione si conclude con alcune osservazioni sull'intergovernalismo e sul trilateralismo franco-tedesco-inglese, che viene considerato come sintomo di smarrimento e di crisi, più che come espressione di una strategia efficace e lungimirante. La storia cinquantennale dell'integrazione europea dimostra infatti che i suoi successi sono dovuti esclusivamente all'adozione di un metodo comunitario, il quale evidentemente si fonda su una comune disciplina liberamente accettata dai suoi membri.

L'Unione Europea si sta trasformando: da semplice Unione di Stati, sta divenendo progressivamente un'Unione di Costituzioni. Gli avanzamenti segnati dalla Convenzione, evidenti nella bozza di Trattato Costituzionale, sono avvalorati da altre decisioni comunitarie successive assunte nella linea di realizzazione del trattato stesso. Ciò significa che il diritto comunitario non è più parte del diritto internazionale, bensì una costola del diritto costituzionale, sia pure di diritto costituzionale sopranazionale. Quello che per noi rappresentava quasi un dogma, cioè l'integrazione europea intesa principalmente, se non esclusivamente, come integrazione dei mercati, ha subito anch'esso un radicale mutamento, trasformandosi in integrazione basata sul diritto, realizzata per mezzo del diritto.

Dobbiamo concentrarci, perciò, sul significato di quello che la Convenzione ha progettato. La nostra attenzione deve essere posta sul "corpo dell'integrazione europea", e quindi sui progressi già conseguiti, per garantire che il sistema giuridico europeo divenga effettivamente un sistema omogeneo, con una nuova identità che travalica le vecchie separazioni.

Questa decisiva operazione è stata resa possibile dallo smantellamento dei tradizionali "pilastri", che privilegiavano la politica economica rispetto alla politica interna ed estera. Un'altra importante operazione è stato l'abbandono delle denominazioni gergali degli atti giuridici europei: denominazioni che precludono la comprensione comune all'interno del mondo giuridico europeo. Ci si è mossi verso concetti e definizioni più generali, noti anche all'interno degli Stati membri, che possano essere compresi dai cittadini o "utenti del diritto europeo".

Anche sul piano delle competenze, la Convenzione non ha indicato un catalogo rigido, ha invece introdotto una notevole flessibilità nelle competenze. Sono stati fissati infatti obiettivi di massima per gli Stati, le Regioni, le Province e i Comuni e il principio di sussidiarietà è stato formulato in modo più elastico. Nel complesso, tutto il sistema istituzionale comunitario risulta più flessibile.

Un ulteriore elemento di flessibilità è dato da quanto sancito nel titolo sesto della Costituzione; “La vita democratica dell’Unione”, in particolare per quanto riguarda la “democrazia partecipativa”, che congiunge meccanismi istituzionali e iniziative popolari. Vi è poi la radicale riformulazione dei protocolli in tema di sussidiarietà. Le regioni e gli enti locali sono stati inseriti per la prima volta in un testo costituzionale dell’Unione e la fattibilità amministrativa e finanziaria dell’iniziativa normativa europea da parte degli stessi è divenuta criterio costituzionale.

Questo è stato dunque il vero lavoro della Convenzione: un’opera di omogeneizzazione, di snellimento dell’organizzazione comunitaria, con ripercussioni anche sullo *status* dei cittadini.

In questa luce va ridimensionata la vecchia diatriba tra metodo intergovernativo e metodo comunitario. Non è una questione chiave, perché in questa visione unificante i metodi intergovernativo e comunitario vanno considerati come non contrastanti fra loro. Questo principio di non contraddizione risulta chiaro nel caso della nuova figura del Ministro degli Esteri, una figura intermedia fra il Consiglio d’Europa e la Commissione. Tale figura mostra in modo evidente come le due entità *Commissione* e *Consiglio* possano convivere senza eccessive difficoltà e contribuire entrambe alla crescita dell’Unione.

D’altro canto, se il vertice di Berlino ieri si è espresso in favore dell’opportunità di istituire un altro Vicepresidente in seno alla Commissione, con il compito esclusivo di attuare quella “strategia di Lisbona”, decisa e monitorata dai Consigli europei, abbiamo la prova che non ci troviamo di fronte a due soggetti giuridici in contrasto tra loro, bensì convergenti verso il raggiungimento di un comune obiettivo.

Vorrei dire che il cittadino europeo può definirsi tale, perché è anche cittadino del suo Comune, della sua Regione, del suo Stato e il fulcro di questa alchimia di cittadinanza è proprio la comunicazione fra le diverse sfere della politica attiva, comunicazione che può rendere possibile il superamento della “famosa” frattura democratica dell’Unione.

Uno spazio comune europeo è stato reso d'altra parte evidente e concreto dalle manifestazioni per la pace, che si snodavano da Londra, a Madrid ad Atene, passando ovviamente per Roma. Ed è stato semmai indice di una vera frattura democratica, il fatto che una parte dei governi europei non abbia seguito quelle indicazioni che provenivano dalla loro base popolare nazionale. Così come è stata una frattura democratica, nonostante la Convenzione fosse costituita da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e avesse quindi un grado di potere costituente assolutamente superiore rispetto a quello di una conferenza diplomatica, il blocco di taluni governi.

Malgrado ciò, credo che la strada della Convenzione ci conduca verso l'Europa potenza civile, portatrice di istanze giuridiche profonde e ampiamente condivise, come proclamate dalla Carta dei diritti fondamentali europei. Questa non si rivolge solo ai cittadini europei, parla invece di tutti gli individui, di tutte le persone che si trovano nella sfera giuridica europea. È attraverso questo metodo che si concreta la definizione di potenza civile.

Da questo punto di vista è di enorme interesse per tutta l'Unione la "nuova" cooperazione franco-tedesca: scambio di cittadinanza, intese tra regioni francesi e *Länder* tedeschi. Cosa sta avvenendo oggi in Europa? I più acuti interpreti del vertice di Berlino hanno detto che tale *summit* non è stato un vertice a tre, ma a due, perché da un lato c'è l'ingresso storico della Gran Bretagna in una prospettiva di direttorio continentale, dall'altro lato c'è un'unione franco-tedesca di tipo assolutamente inedito.

Concludo richiamandomi a una doverosa rievocazione, richiamandomi cioè all'anniversario della morte di Alcide De Gasperi, uno dei tre protagonisti di un'Europa che parlava tedesco: Schumann, Adenauer, De Gasperi, tre cittadini di diverse nazioni, che si capivano in tedesco.

Rievochiamo De Gasperi artefice di due Costituzioni: quella nazionale e quella europea. Ricordiamo che la prima volta che nel mondo del diritto europeo la sovranità statale viene auto-limitata risale al 1948, all'art. 11 della Costituzione italiana. Successivamente, nel

1949 seguono analoghe posizioni contenute nella costituzione tedesca. Le “costituzioni dei vinti”, come si è detto qualche volta, sono le prime che introducono nel mondo del diritto l’idea che, con un atto più forte di sovranità, lo Stato possa limitare la sua stessa sovranità. In questa dimensione di una storia che si fa, di una storia che va avanti, come diceva Bernanos alla fine del suo *Diario di un curato di campagna*: “tutto è grazia”, qui tutto è Europa, anche il vertice di Berlino, che tanti timori ha suscitato.

Der Beitrag setzt sich mit der europäischen Integration auseinander, die als Ergebnis einer progressiven Entwicklung betrachtet wird. Diese basiert auf einer Rechtsordnung und diversen Verfassungstraditionen. In diesem Sinne stellt die Europäische Union nicht nur einen Verbund von Staaten dar, sondern eine auf einer gemeinsamen Verfassung beruhende Union. Im Verfassungsentwurf wird dementsprechend der Grundrechtecharta und dem sechsten Titel der Verfassung, welcher sich mit den demokratischen Elementen der EU befasst, besondere Bedeutung beigemessen. Durch die in der Verfassung festgelegten Richtlinien entwickelt sich die EU zunehmend zur “Zivilmacht” mit gemeinsamen rechtlichen Instanzen und ermöglicht es damit den europäischen Bürgern, in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum leben und agieren zu können.

“Wer sind die europäischen Bürger”. Zu diesem Thema möchte ich sagen, dass die Mehrheit im Europäischen Parlament – abgesehen von einigen Vertretern der Rechten – diese Frage sehr viel weiter spannt, als dies die einzelnen nationalen Regierungen tun. Wir sind der Auffassung, dass die europäischen Bürgerrechte auch für jene gelten sollten, die sich für längere Zeit bzw. dauerhaft und legal innerhalb der Europäischen Union aufhalten, und nicht nur für jene, die als Europäer geboren wurden. Wir wissen aber auch, dass diese Auffassung noch nicht von allen Regierungen geteilt wird, obwohl bereits eine breite Diskussion auf parlamentarischer Ebene im Gang ist. Vielleicht kann diese Tatsache deutlich machen, wie offen die Definition “Europäischer Bürger” immer noch ist, denkt man beispielsweise an die Grundrechte, die Bürgerrechte und die anderen Bestimmungen in diesem Zusammenhang. Aber ich denke, wir haben bereits einen kleinen Schritt nach vorne gemacht.

Mehrfach wurde gesagt, dass dem Europäischen Parlament mehr Rechte eingeräumt werden sollten. Dies ist natürlich richtig und auch in den Verträgen vorgesehen. Es wurden immer neue Rechte hinzugefügt, beispielsweise im Bereich der Agrarpolitik. Tatsache ist jedoch, dass die Praxis oft von der Theorie abweicht. Das kann ich auch aus eigener Erfahrung bestätigen. In der Praxis hat man oft weit mehr Einfluss auf die Dinge als der Deutsche Bundestag selbst. Dies mag absurd klingen, da kaum ein Parlament über so zahlreiche festgeschriebene Rechte verfügt. Zwischen den schriftlich fixierten Rechten des Deutschen Bundestags oder auch des dänischen Parlaments und den tatsächlichen Rechten besteht eine enorme Differenz. Die Rechte des Europäischen Parlaments, die wir seit Maastricht bereits in großem Ausmaß anwenden, sind der Bevölkerung weitgehend unbekannt, wenn es sich nicht um außergewöhnliche Dinge handelt. Die geringe Wahlbeteiligung hat jedoch damit direkt nichts zu tun. Es hat etwas mit der öffentlichen Meinung zu tun. Dies möchte ich zugleich relativieren,

denn nicht nur auf europäischer, sondern auch auf lokaler Ebene ist eine geringe Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Ein Beispiel dafür ist Deutschland, wo kürzlich Bürgermeisterwahlen stattfanden. Die Beteiligung lag bei etwa 30%. Es ist also nicht richtig, dass die Beteiligung an der Lokalpolitik größer sei. Im Gegenteil: Ich würde die Situation als dramatisch bezeichnen. Ich möchte hier noch ein weiteres Paradox anführen: Wenn man die europäischen Bürger, die nicht wirklich politisch engagiert sind, nach ihrer Meinung befragt, antworten sie: "Wir brauchen Europa, vor allem muss sich Europa verstärkt um das Problem der Arbeitslosigkeit kümmern, um den Umweltschutz, um den Weltfrieden – in all diesen Fragen müsste sich Europa viel mehr engagieren."

In der Praxis sieht es so aus, dass wir dies über den Rat, über die Mitgliedstaaten oder über eine Debatte des Europäischen Konvents erfahren. Ich möchte das keinesfalls kritisieren – es ist lediglich eine Feststellung. Ich frage mich, ob wir nicht wirklich einige wesentliche Änderungen vornehmen sollten, d.h. dass einige Kompetenzen auf die europäische, andere jedoch auf die nationale oder gar regionale Ebene umverteilt werden sollten. Ich war auch als Kommunalpolitikerin tätig und habe selbst erlebt, wie in den letzten Jahrzehnten regionale Kompetenzen einfach entzogen und auf die Länder verlegt wurden. In vielen Fällen wäre eine solche Umverteilung keinesfalls nötig gewesen. Dass etwas an den Strukturen in Deutschland nicht funktioniert, wurde auch von der Kommission zum Föderalismus bezeugt, die versucht, veraltete und antidemokratische Mechanismen zu überwinden. In der Praxis hat kein Bundestagsabgeordneter mehr den Überblick über das, was geschieht. Wir in der Europäischen Union sind weitaus offener und transparenter. Das Konvent zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung ist ein Beispiel dafür. Ich erinnere mich noch deutlich an die letzte wesentliche Änderung des Grundgesetzes, nicht an alle Einzelheiten, aber an die wesentlichen Modifikationen, die nach der Wiedervereinigung vorgenommen wurden. Die Beteiligung war minimal. Wenn man also sagt, dass der europäische Bürger sich nicht

an der Konstitution der Europäischen Union beteiligt, muss man sich auch die Frage stellen: Welche Bürger haben sich im Zuge der Wiedervereinigung an der Verfassungsdebatte wirklich beteiligt? Es waren nur die Tierschützer und die Frauen. Von anderer Seite kamen kaum Vorschläge. Also müssen auch hier die parlamentarischen Strukturen vollständig überprüft werden. Ich denke, dass sich beispielsweise auch die französische Struktur ein Beispiel an der dänischen nehmen kann. Es gibt eben noch erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Ländern. Dabei bin ich der Ansicht, dass die Regierungen die gesetzlichen Möglichkeiten nicht immer korrekt einsetzen. Ein Beispiel in diesem Zusammenhang wäre die europäische Beschäftigungspolitik, mit der auch ich mich befasse. Von Anfang an haben wir uns darum bemüht, dass das Europäische Parlament die Grundlinien der Beschäftigungspolitik formuliert und diese dann auf der Ebene der nationalen Regierungen diskutiert werden. Ich weiß, dass in diesen Jahren nur ein einziges Land tatsächlich offen darüber diskutiert hat: Dänemark. In allen anderen Ländern wurde eine Bekanntmachung seitens des Ministers vor dem Parlament gemacht, die zur Kenntnis genommen wurde, und das war alles. Es ist unserer Ansicht nach keine Reduzierung der Kompetenzen, wenn wir gemeinsam mit den Parlamenten über die Grundprinzipien der Nationalregierungen diskutieren und so zu Lösungen gelangen.

Aber noch ein paar Worte zu anderen, uns wichtigen Punkten. Es wurde viel von Staatsbürgerschaft gesprochen, von europäischen Bürgern. Ich habe bereits gesagt, dass wir diesen Begriff sehr weit fassen. Die Frage ist, wie und wann wir uns als Europäer fühlen und was *europäische Identität* bedeutet. Natürlich ist diese Frage nicht leicht zu beantworten und muss jeweils in ihren Einzelheiten betrachtet werden. Ein Gefühl europäischer Identität habe ich sehr stark während des Irakkriegs empfunden. Abgesehen von den Regierungen muss man sagen, dass die europäischen Bürger, einschließlich der Beitrittskandidaten, alle, um es vorsichtig zu formulieren, eine andere Lösung des Konflikts vorgezogen hätten. Die Europäische Union ist nicht nur wegen des ge-

meinsamen Marktes entstanden, sondern vor allem, um Kriege zu vermeiden. Vielleicht sollten wir uns wieder auf diesen Grundgedanken zurückbesinnen. Und wir sollten versuchen, auch die Konflikte, die außerhalb der europäischen Grenzen bestehen, vorbeugend und friedlich zu lösen. Die Haltung der europäischen Bürger während des Irakkriegs habe ich als sehr europäisch empfunden. Auch wenn viele dies nicht wissen, haben wir, gesetzlich gesehen, den Status des Bürgers der europäischen Union. In den deutschen Schulen weiß man dies aber nicht.

Der Status des europäischen Bürgers ist vor allem an das Wahlrecht gebunden. Dies scheint ganz selbstverständlich. In Deutschland jedoch ist in diesem Zusammenhang eine Diskussion entbrannt, in der es darum ging, ob Bürger, die die deutsche Staatsbürgerschaft nicht besitzen, dennoch über das Wahlrecht verfügen sollten. Ohne europäisches Recht war dieses Problem nicht zu lösen, wir hätten eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag benötigt. Dank Maastricht war dies nicht nötig. Auch andere Rechte sind für eine europäische Identität von ausschlaggebender Bedeutung. Beispielsweise ist hier das Recht auf die eigene Sprache zu nennen, was äußerst wichtig ist. So werden auch die Bürger von Malta stets über offiziell anerkannte Übersetzungen in ihre Sprache verfügen.

Ein anderer und äußerst wichtiger Punkt, der im Interesse der EU stehen muss, ist das Problem von Krieg und Frieden. Dieser genügt jedoch nicht, um die Bürger an Europa anzunähern, sie für Europa zu gewinnen und sie darüber zu informieren, was Europa will bzw. worüber wir diskutieren. Die Bürger wollen wissen, wer was entscheidet – und dies ist in der Tat eine Art Achillesferse: Die positiven Ergebnisse werden in den Massenmedien bekannt gegeben. Beispielsweise erfährt man davon, dass der Rat eine Entscheidung hinsichtlich des Verbraucherschutzes oder der Qualitätssicherung von Nahrungsmitteln getroffen hat. Man erfährt hingegen nicht, dass das Parlament diese Themen mit dem Rat diskutiert hat. Es werden also keineswegs alle positiven

Tatsachen mitgeteilt. Gelegentlich werden wichtige Beschlüsse oder Urteile des Europäischen Gerichtshofs mitgeteilt. Die Bürger wundern sich dann, dass sich die EU auch um rechtliche Angelegenheiten kümmert, denn viele sind darüber nicht informiert - beispielsweise hinsichtlich der Arbeitszeiten. In Luxemburg wurde der Beschluss gefasst, dass die Arbeitszeiten für Ärzte neu geregelt werden müssten. So wurde erstmals klar, dass sich die EU auch mit Fragen der Sozialpolitik beschäftigt, auch wenn dieses Urteil letztendlich nur für Deutschland und Spanien galt.

Ein weiterer, hier zu nennender Aspekt ist der Zugang zu Berufsausbildung und Beruf. Diese Frage ist ausschlaggebend für jeden Bürger. Es ist daher wichtig, dass jeder einzelne über seine Rechte informiert ist. Ein Beispiel hierfür ist das Urteil des Gerichtshofs zugunsten einer deutschen Frau, die in die Armee eintreten wollte. Auch hier hat man sich gefragt: "Wie ist es möglich, dass die Militärstruktur einfach geändert wird?" Viele waren entsetzt, und auch ich selbst, als Pazifistin, habe diese Öffnung mit gemischten Gefühlen verfolgt. Die Hauptsache aber ist doch die, dass der Zugang zum Beruf gesichert ist. Und dieser Zugang wird von der EU gesetzlich garantiert, während er vorher eingeschränkt war.

Dies sind Beispiele dafür, dass es zahlreiche Dinge gibt, von denen viele Bürger nichts wissen. Die EU ist ein Garant für die Bürgerrechte. Wir müssen es schaffen, dies allen klar zu machen, d.h. zu vermitteln, dass die Europäische Union mehr ist als ein gemeinsamer Markt. Dann, so glaube ich, wird es auch möglich sein, die Bürger mehr einzubeziehen und sie auch davon zu überzeugen, wie sinnvoll es ist, sich an den Wahlen zu beteiligen.

Il tema della cittadinanza europea si richiama a una comune identità culturale, ma, al contempo, è direttamente legato al ruolo e alla funzione del Parlamento europeo. Indubbiamente le funzioni, il ruolo e i poteri di tale Parlamento devono essere rafforzati e meglio

definiti rispetto a quelli del Consiglio europeo e della Commissione e inoltre più organicamente strutturati e ripartiti rispetto ai compiti e alle funzioni che le Regioni – e in genere gli enti locali – devono assolvere nel processo di costruzione dell'Europa. Ciò però non deve far dimenticare i poteri e le competenze di cui già oggi dispone il Parlamento europeo, sebbene questi siano in gran parte sconosciuti ai cittadini. Né si può parlare di una sua scarsa legittimazione come conseguenza della ridotta partecipazione al voto, perché anche le elezioni regionali o locali vedono spesso nei Paesi europei un'affluenza alle urne molto bassa. Si ricordano quindi alcune competenze significative del Parlamento europeo, che meglio possono definirne il ruolo: le posizioni da esso assunte in materia di diritti elettorali, le posizioni rispetto alla guerra e alla pace, o il diritto di accesso al lavoro e alle professioni. È necessario quindi svolgere un attento lavoro di comunicazione per far meglio conoscere quanto già oggi il Parlamento – e in genere le Istituzioni europee – fanno o possono fare nell'interesse dei cittadini dell'Unione.

WO ENDET EUROPA? EIN PLÄDOYER FÜR EINE PRIVILEGIERTE PARTNERSCHAFT ZWISCHEN DER TÜRKEI UND DER EU

Stephan Mayer, MdB

Die EU hat sich viel vorgenommen: Zum 1. Mai wird sie sich von 15 auf 25 Länder vergrößern. Die damit verbundenen Herausforderungen, wie die Einigung auf eine europäische Verfassung, sind nicht alle bewältigt worden. Trotzdem muss die Europäische Gemeinschaft in Kürze eine weitere Beitrittsentscheidung treffen: Zur Debatte steht die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei.

Doch ist eine Mitgliedschaft der Türkei wirklich die einzig sinnvolle Option? Oder gibt es Modelle, die der Situation und Rolle der Türkei nicht auf für alle Beteiligten viel bessere Art und Weise Rechnung tragen würden?

Die Frage der Finalität

Die Türkei-debatte wirft einmal mehr die Frage nach den Grenzen Europas auf. Diese Frage ist für die weitere Entwicklung der Europäischen Union von elementarer Bedeutung. Sie muss jetzt geklärt werden, ist sie doch entscheidend für die weitere Weichenstellung der EU. Wenn ein Land Mitglied werden kann, von dem nur 3% der Fläche unbestreitbar auf dem europäischen Kontinent liegen, wird das Kriterium der Römischen Verträge, das eine Mitgliedschaft nur europäischen Ländern zubilligt, hinfällig. Eine schlüssige Argumentation gegen ein Beitritts-gesuch Marokkos oder auch der Ukraine und Weißrusslands wäre so nicht mehr möglich.

Die Frage der Finalität Europas muss somit im Zuge der Entscheidung bezüglich des Türkei-beitritts beantwortet werden.

Am Scheideweg zwischen Vertiefung und Vergrößerung

Durch die diesjährige Erweiterungsrunde hat sich nicht nur die Reichweite der EU verändert, sondern auch die Aufgaben, die sie zu

bewältigen hat: Eine effiziente Politik, die sich nicht im Klein-Klein der Regelungswut verliert, ist bisher ebenso wenig gewährleistet wie eine institutionelle Umstrukturierung, die vor allem dem allseits beanstandeten Demokratiedefizit entgegentritt.

Diesbezügliche Anstrengungen sind aufgrund nationalstaatlicher Befindlichkeiten sehr mühsam und langwierig, wie die Auseinandersetzungen um die EU-Verfassung zeigen.

Die Aufnahme eines so bevölkerungsreichen Landes wie der Türkei würde die falschen Signale setzen. Die EU hat ihre Hausaufgaben nicht gemacht und muss für weitere Aufnahmen erst den institutionellen Rahmen schaffen. Sie muss eine Antwort auf eine weitere dringliche Frage finden: Soll die EU eine sich stetig vertiefende politische Gemeinschaft bleiben, oder zu einer gebietsmäßig ausfransenden Freihandelszone abflachen?

Auch eingedenk dieser Probleme stellt sich die Frage, ob die Türkei die Voraussetzungen für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen überhaupt erfüllt.

Der weite Weg nach Kopenhagen

“Als bestimmendes gemeinsames Merkmal zeigt sich die Bestrebung, wonach all diese Länder nach der Aufnahme in die EU streben und auf diesem Wege die eigenen nationalen Eigentümlichkeiten mit den allgemeinen europäischen Normen und Erwartungen zu vereinbaren suchen” schreibt Gábor Erdödy in seiner Studie zur Transformation in den Mittel- und Osteuropäischen Beitrittskandidatenländern.¹ Während acht der zehn neuen Beitrittskandidaten die leidvolle Erfahrung des Kommunismus und das daraus resultierende Bekenntnis zu einer freiheitlichen, rechtsstaatlichen Ordnung gemein ist, wird die letztendliche Durchsetzung demokratischer Rechte und Freiheiten vor dem Hintergrund einer islamisch geprägten Gesellschaft längere Zeit in Anspruch nehmen (so das Osteuropa-Institut München).²

1. Gábor Erdödy (Hrsg.): Transformationserfahrungen. Zur Entwicklung der politischen Kultur in den EU-Kandidatenländern. Baden-Baden, 2003. S. 7.

2. Wolfgang Quassier, Alexandra Reppegather: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Nr. 252. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. S. VIII, IX.

Bei der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen spielt der unterschiedliche Zeithorizont eine große Rolle: Während die wirtschaftlichen Voraussetzungen erst zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein müssen, sollten die politischen Kriterien schon bei Verhandlungsbeginn zum größten Teil umgesetzt sein. Rückt die Europäische Union im Fall der Türkei von dieser Maxime, die den gesamten Verhandlungsablauf mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern prägte, ab, gibt sie ihre eigenen Grundsätze preis.

Die Beanstandungen, die die EU-Kommission macht, sind jedoch so schwerwiegend und umfangreich, dass ein Erfüllen der Kopenhagener Kriterien bis zum Ende des Jahres unrealistisch ist. Die internationale Bewertung von "freedom house" belegt zwar einen positiven Trend, doch stuft sie die Türkei nach wie vor nicht als freies Land ein.³ Zum Vergleich: Zum Zeitpunkt der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen hatten nahezu alle Kandidaten eine EU-konforme Wertung erreicht.⁴

Demokratische Defizite

Zweifellos hat die Türkei, vor allem unter der gegenwärtigen Regierung Tayyip Erdogans, wichtige Schritte in Richtung eines liberalen Rechtsstaats unternommen. So wurde die Todesstrafe abgeschafft, die Folter verboten und der kurdischen Minderheit Zugeständnisse gemacht. Doch geht die Implementierung rechtsstaatlicher Normen und Regeln nicht automatisch mit ihrer Durchsetzung einher. Wie groß hier die Defizite nach wie vor sind, zeigen die in Deutschland eingereichten Asylanträge, die mehrheitlich von Türken stammen.

Die Türkei trägt aufgrund des überdimensionalen Einflusses des Militärs durchaus Züge einer Enklavendemokratie, in der demokratisch nicht legitimierte Vetomächte einzelne Politikfelder besetzen.⁵

Ein weiteres Manko ist das Fehlen einer wirklich unabhängigen Justiz, die in der Lage ist, der Exekutive Einhalt zu gebieten. Das anhal-

3. a.a.O. S. VIII.

4. Ebda.

5. Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant u.a.: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen, 2003. S. 71.

tend hohe Korruptionsniveau ist als Index für das mangelnde Funktionieren demokratischer Institutionen interpretierbar: Da formelle Strukturen als ineffizient und unverlässlich angesehen werden, weicht man auf informelle Arrangements wie eben Korruption aus. Daraus ergibt sich ein demokratisches Defizit, weil zu diesen Arrangements nicht jeder den gleichen Zugang hat. Die Substitution der informellen Arrangements durch formelle Regelungen nimmt viel Zeit in Anspruch, da erst das Vertrauen der Bürger in die staatliche Ordnungskompetenz gewonnen werden muss. Dieses Unterfangen kann sich allerdings zu einem Teufelskreis entwickeln, da eine Wechselwirkung “[...] zwischen der wahrgenommenen Fairness oder Gerechtigkeit einer Gesellschaft und der Regelbefolgung der Gesellschaftsmitglieder [...]” besteht.⁶

Die türkische Wirtschaft – der kranke Mann am Bosphorus?

Die Türkei hat mittlerweile die formellen Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft geschaffen. Doch bleibt die Instabilität der türkischen Wirtschaft ein Hindernis sowohl für die Ausweitung des Außenhandelsvolumens, als auch für Investitionen.⁷

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung beeinflusst die Stabilität der Demokratie und die Durchsetzung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte nachhaltig.⁸ Je gleichmäßiger die Verteilung von Machtressourcen in Politik und Wirtschaft ist, desto besser stehen die Chancen für eine konsolidierte Demokratie. Der Verteilungsgrad steigt proportional zum Entwicklungsstand der Gesellschaft. Indizes dafür sind die Urbanisierung und Alphabetisierung sowie der Ausbau des Dienstleistungssektors.⁹

Eine große Strukturschwäche der türkischen Wirtschaft liegt im diametralen Unterschied zwischen dem Großraum Istanbul, Ankara und der Westküste gegenüber Ostanatolien sowie im überproportionalen

6. Merkel, S. 205.

7. Quassier/ Reppegather, S. XIV, XV.

8. Merkel, S. 204.

9. Ebda.

Gewicht des Agrarsektors. Aus beiden resultiert eine steigende Arbeitslosigkeit, die im Jahr 2002 bei durchschnittlich 10,3% lag.¹⁰ Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf betrug 2002 nur 23% des EU-Durchschnitts.¹¹

Ein weiteres großes Problem stellen die chronisch hohe Inflationsrate und der große staatliche Einfluss auf das Wirtschaftsleben dar. Erforderlich bleiben hier weitere Reformen, um bürokratische Hindernisse aus dem Weg zu räumen, somit die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und die schon angesprochene Korruption einzudämmen.¹²

Ein Kraftakt für die EU

Wenngleich die EU-Agrarregelung durch Preissenkungen Vorteile für die türkischen Konsumenten böte, stünden die Bauern in der Türkei auf der Verliererseite. Nach der bisherigen EU-Praxis werden solche auftretenden Nachteile durch umfangreiche Transferzahlungen aufgefangen. Bei einer vollen Integration in die agrar- und strukturpolitischen Programme der EU beliefe sich der Nettotransfer auf mindestens 14 Mrd. Euro jährlich, von denen allein Deutschland 2,5 Mrd. zu zahlen hätte.¹³

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bleiben die positiven Auswirkungen eines Türkei-Beitritts für die Mitglieder fraglich. Schon jetzt hat durch die Zollunion eine weitgehende Liberalisierung des Handels sowie des Kapitalverkehrs stattgefunden.¹⁴ Weitere Effekte einer Mitgliedschaft, die den Agrarsektor oder die Freizügigkeit betreffen, würden ob der emotionalen und reellen Kosten für die Mitglieder auf jeden Fall mit langen Übergangsregeln versehen werden. Das prognostizierte Migrationspotential aus der Türkei übersteigt nämlich das aus den neuen Beitrittsländern bei weitem. Für das Jahr 2013 wäre in Deutschland

10. Quassier/Reppegather, S. X

11. a.a.O., S. XI.

12. a.a.O., S. XI, XII.

13. a.a.O., S. XVII.

14. Ebda.

mit einer Zuwanderung von ca. 0,5 bis 4,4 Mio. Menschen zu rechnen.¹⁵

Die EU würde sich durch die Aufnahme der Türkei in ihrer Struktur nachhaltig verändern. Als derzeit zweitbevölkerungsreichstes Land mit stark steigender Tendenz käme der Türkei ein Gewicht vergleichbar mit dem Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens oder Italiens zu.

Die Europäische Union wird gegen Ende des Jahres eine Entscheidung bezüglich der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen treffen. In der gegenwärtigen Debatte scheint ein Automatismus entstanden zu sein, der neben der vollen Mitgliedschaft der Türkei keine Alternative bietet. Doch diese bestehen durchaus.

In ihrem Beschluss vom 07. März 2004 treten die Präsidien der CDU und der CSU für eine Privilegierte Partnerschaft mit der Türkei ein.

Privilegierte Partnerschaft – was ist das?

Dieses Konzept geht weit über die bisherige Regelung der Zollunion hinaus: Es beinhaltet sowohl die Schaffung einer viel umfassenderen Freihandelszone, als auch eine vertiefte Zusammenarbeit. Diese bezöge sich auf die Bereiche der Unternehmensförderung, aber auch der Gesundheit und Bildung. Aufgrund ihrer geostrategischen Lage kommt der Türkei eine herausgehobene Bedeutung zu, der auch im Rahmen dieser privilegierten Partnerschaft Rechnung getragen werden könnte – etwa im Rahmen einer sehr engen Einbeziehung in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die europäische Verteidigungspolitik.

Alte Risiken, neue Chancen

Um die neuen Kandidaten einzubinden, muss die EU ein “Wir-Bewusstsein” (so der FAZ- Redakteur Wolfgang Günter Lerch am 06. Januar 2004 in Wildbad Kreuth) besitzen, eine Identität bereitstellen, in

15. a.a.O., S. XVIII.

die sich neue Mitglieder integrieren können. Die Herstellung dieses „Wir-Bewusstseins“ ist schwer genug und gelingt in erster Linie mit der Referenz auf gemeinsame kulturelle Wurzeln. Doch eben diese teilt die Türkei mit der europäischen Gemeinschaft nur bedingt.

Eine privilegierte Partnerschaft würde dieser Tatsache Rechnung tragen und gleichzeitig die Türkei als verlässlichen Bündnispartner anerkennen. Überdies nähme die Türkei, so Wolfgang Schäuble in der „Welt am Sonntag“, ihre oft beschworene Brückenfunktion zwischen Orient und Okzident als Partner und nicht als Vollmitglied viel glaubwürdiger wahr.¹⁶

Die eingangs gestellte Frage nach der Finalität Europas ließe sich ebenfalls auf diese Weise verbinden, könnte doch das Konzept der privilegierten Partnerschaft auf weitere angrenzende Länder ausgedehnt werden.

Kritiker wenden ein, dass die Türkei bei einer Verweigerung der Mitgliedschaft in den Islamismus abgleiten würde. Doch hieße es nicht, die Bemühungen der Türkei in punkto Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als unehrlich und wenig nachhaltig einzuschätzen, reduzierte man sie auf die bloße Erfüllung der Beitrittskriterien?

Will die EU die demokratische Konsolidierung der Türkei weiter fördern, so muss sie die Verfestigung einer Zivilgesellschaft begünstigen. Das internationale Umfeld, das für die Entstehung eines bestimmten politischen Klimas in einer Region verantwortlich ist, gibt mit den Konflikten im Iran und im Irak Anlass zur Sorge. Vor diesem Hintergrund gewinnt der transnationale Kontext an Bedeutung: Er bezieht sich auf „[...] Interaktionskontexte zwischen systeminternen Entscheidungsträgern und externen [...] Akteuren und Akteurskoalitionen [...]“.¹⁷

Es ist also weiterhin Aufgabe der EU, eben dieser demokratiebegünstigende Partner zu sein. Vor diesem Hintergrund lässt sich die im

16. Wolfgang Schäuble: Bereit für Europa? Gegen einen schnellen, vollwertigen EU-Beitritt der Türkei sprechen viele Gründe. Doch es gibt eine attraktive Alternative. Erschienen am 08.02.04 in der Welt am Sonntag.
17. Merkel, S. 235.

“Spiegel” von dem Schriftsteller Tahar Ben Jelloun in Bezug auf Marokko geäußerte Forderung auch auf die Türkei übertragen: “Eine neue Definition der Beziehungen zwischen dem Westen und dem arabischen Orient ist nötig. Sie braucht vor allem einen kulturellen Austausch, aus dem sich gegenseitiger Respekt entwickelt”¹⁸.

Può sembrare fuori luogo ricondurre il problema di una possibile partecipazione della Turchia all’Unione Europea a un dibattito sulla cittadinanza europea, ma – anche con riguardo ad altri Paesi candidati – è stato notato come sia fondamentale sviluppare all’interno dell’Unione una “coscienza dell’essere noi”, una identità quindi nella quale anche i nuovi Paesi membri possano riconoscersi e integrarsi. L’Europa oggi si trova di fronte alla difficile scelta tra “approfondimento” e “allargamento”, ed è bene acquisire un’attenta consapevolezza dei problemi insiti in questa scelta, in modo particolare nel definire il rapporto dell’Unione verso la Turchia. Esistono ancora in Turchia dei deficit democratici, esistono problemi economici, in particolare nel settore agricolo, che non rendono facile una prospettiva di integrazione. Si può però in ogni caso pensare a una “partnership privilegiata” tra Unione Europea e Turchia, che colleghi l’unione doganale a misure per la promozione delle imprese, della salute e della formazione, senza evidentemente dimenticare, data la posizione geopolitica della Turchia, gli accordi in materia di sicurezza e difesa e il coordinamento in politica estera.

18. “Terror erzeugt Fremdenhass”. Der marokkanische Schriftsteller Tahar Ben Jelloun über die Folgen der Anschläge von Madrid, die Reformfähigkeit des Islam und das friedliche Zusammenleben von Europäern und Muslimen. Erschienen im Spiegel Nr. 13/22.03.2004, S. 187.

DEMOKRATIE GEGEN NATIONALISMUS – DER EINZIGE WEG FÜR DIE EU

Jerzy Maćków

Die Europäer machen so gut wie nichts um Europas willen. Selbst wenn sie Frieden und Sicherheit für Europa beschwören, meinen sie damit stets den Frieden für ihre jeweilige Nation und nicht für Europa. Nur deshalb konnten die West- und Zentraleuropäer in den neunziger Jahren zwei Kriege in Südosteuropa unerträglich lange regungslos hinnehmen. Sie ließen einfach Jugoslawien als billiges Urlaubsland für ein Paar Jährchen aus. Sie beugten mit ihrem jeweils nationalistischen Agieren diesem Krieg nicht gerade vor. Wie lautet die neue Antwort der Europäer auf die alte europäische Frage "Für den Kosovo sterben?" – "Die Amerikaner haben doch bessere Soldaten und Waffensysteme".

Das Scheitern der Brüsseler EU-Konferenz über die europäische Verfassung am 13. Dezember 2003 hat am Beispiel Polens gezeigt, dass die neuen Mitglieder der EU genauso nationalistisch handeln können wie die alten, sobald sie ihre grundlegenden nationalen Interessen – ihre Sicherheit und ihren Machtanteil in der Europäischen Union – tangiert sehen.

Auf der ideellen Basis der Europäischen Union, also auf der Basis des nationalen Egoismus, der sich hinter der massiven Europa-Rhetorik verbirgt, hat die Regierung Leszek Millers in Brüssel legitim gehandelt. Diese in Polen sehr unpopuläre postkommunistische Regierung (nach Demoskopen wird sie nicht einmal von 20% der Bevölkerung unterstützt) hat sich – von der Opposition unter Druck gesetzt – dazu verpflichtet, am Vertrag von Nizza unerbittlich festzuhalten. Damit begab sie sich in eine schier ausweglose Lage. Sie war auf einen Kompromissvorschlag der Deutschen und Franzosen (die um der eigenen nationalen Interessen willen den von ihnen durchgesetzten Vertrag von Nizza nun revidieren wollten) oder der italienischen Ratspräsidentschaft an-

gewiesen. Da kein solcher Vorschlag unterbreitet wurde, musste die Brüsseler Konferenz am polnischen Widerstand scheitern, und zwar ungeachtet dessen, dass gut 60% der polnischen Bevölkerung gegen die kompromisslose Haltung der Regierung Miller war. Ein schönes Lehrstück für die zuweilen unkontrollierbaren Gefahren für die europäische Konsensbildung, die die nationalstaatlichen politischen Konstellationen darstellen können, und ein zusätzliches Argument für die Loslösung jener Entscheidungen von nationalstaatlichen Institutionen, die Europa als Ganzes betreffen.

Kann angesichts der Brüsseler Erfahrung überhaupt erwartet werden, dass ausgerechnet die neuen EU-Mitglieder – darunter vor allem Polen – in Zukunft für mehr Europa und für weniger Nationalstaat eintreten?

Die Antwort ist klar und lautet “Ja”. Der polnischen Regierung wird nun wahrscheinlich ein annehmbarer Kompromissvorschlag, wenn auch vielleicht nur zur Gesichtswahrung, vorgelegt. Die Brüsseler Erfahrung könnte trotzdem die Polen – und vielleicht auch die anderen Beitrittsländer – lehren: Um in Zukunft das Risiko nationaler Niederlagen auf der EU-Ebene zu vermeiden, muss der Aufbau der tatsächlich *europäischen* Europäischen Union gefördert werden, in der nicht spontane Zusammenschlüsse von Staaten die Entscheidungsfindung bestimmen werden.

Dem europäischen Potential der Beitrittsländer kann es zusätzlich zugute kommen, dass die meisten von ihnen auf eine lange föderale Tradition zurückblicken können. Die Mittel-, Nordost- und Südosteuropäer hatten nämlich sehr lange in föderalen multiethnischen Reichen gelebt, in denen sie lernen konnten, dass ein Volk oder eine Nation nicht immer von den eigenen Angehörigen regiert zu werden braucht. Diese föderalen Traditionen gerieten jedoch in Vergessenheit. Vor allem der Kommunismus stärkte den Wunsch nach einem eigenen Nationalstaat, weil er die nationale Selbstbestimmung unterdrückte und wirt-

schaftlich versagte. Es ist aber mit allen Traditionen so, dass sie unter für sie günstigen Bedingungen wiederbelebt werden können.

Johannes Paul II., der Vertreter der europäischen und gleichzeitig globalen Institution schlechthin, hat das vernationalistische Europa und seine Wurzeln immer wieder angemahnt. Als Bürger der Republik Polen hat er sich in die Diskussion um das Beitrittsreferendum seines Landes vom Juni des vergangenen Jahres eingemischt. Anders als die Regierung Miller, die der Bevölkerung immer wieder die ökonomische Kosten-Nutzen-Kalkulation vorzulegen pflegte, warb er für den polnischen EU-Beitritt mit zwei Losungen: “Polen braucht Europa, Europa braucht Polen” sowie “Von der Lubliner zur Europäischen Union”. In der Tat kann die Lubliner Union als der mittel-osteuropäische Vorbote der tatsächlich europäischen EU angesehen werden.

Sie wurde in der Stadt Lublin im Jahre 1569 zwischen der polnischen Krone und dem Großfürstentum Litauen – das überwiegend die alt-russischen, christlich-orthodoxen Länder umfasste – geschlossen. Die polnisch-litauische Föderation setzte sich aus zwei Reichen (Polen und Litauen), zwei Lehnherzogtümern (Preußen und Kurland) und einem gemeinsamen Herzogtum (Livland) zusammen. Sie sicherte Litauen die polnische Hilfe bei seinen Kämpfen gegen die Gefahren im Osten (Moskau) und im Süden (Osmanenreich) und ordnete die bereits seit zwei Jahrhunderten existierenden föderativen Strukturen zwischen Polen und Litauen neu.

Bei dieser Neuordnung wurden Prinzipien und Institutionen weiterentwickelt, die auch heute für die Europäische Union wegweisend sein könnten. Die Lubliner Union versöhnte das demokratische Prinzip mit dem Prinzip der “Einheit in Vielfalt”. Der König wurde durch den an der allgemeinen Election teilnehmenden Adel gewählt – nicht zuletzt deshalb sprach man von der “Adelsrepublik”. Es gab einen gemeinsamen Reichstag, in dem sowohl Abgeordnete und Senatoren von Litauen-Rus’ als auch von Polen saßen. Gleichzeitig behielt das Großfürsten-

tum seinen Namen, seine Armee, seinen Schatz, sein Recht und seine Verwaltung bei. Altbelarussisch blieb sehr lange die offizielle Sprache der litauischen Gebiete, und die orthodoxen Christen erhielten formell die gleichen Rechte wie die Katholiken. Polen-Litauen war multikulturell, multiethnisch und multireligiös. Vorwiegend katholisch geprägt, zeichnete es sich durch eine in Europa einmalige religiöse Toleranz aus.

Ein solches Commonwealth hätte nicht für Jahrhunderte ökonomisch, militärisch und politisch erfolgreich sein können, ohne eine für neue Ethnien offene nationale Identität: "Unter der Bezeichnung *Pole* verstand man sowohl das Mitglied einer bestimmten ethnischen Gemeinschaft ... als auch den Bürger der Polnischen Republik, unabhängig davon, welche Sprache er gewöhnlich sprach. Entscheidend war, dass er im polnischen Hoheitsgebiet lebte und der Gewalt polnischer Könige unterlag" (Janusz Tazbir, *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznan 1998, S. 100). Die zahlreichen ethnischen und nationalen Identitäten standen also der übergreifenden, politischen Identität des Staatsvolkes nicht im Wege.

Demokratische Herrschaftsinstitutionen, zentralisierte Außenpolitik, eine für andere Ethnien offene Identität des Staatsvolkes, die die Bejahung der kulturellen, religiösen und ethnischen Vielfalt einschließt – all diese für die Polnisch-Litauische Republik typischen Ideen und Strukturen kommen im Verfassungsentwurf für die Europäische Union, der im letzten Jahr vom Konvent vorgelegt wurde, bestenfalls ansatzweise zum Tragen.

Wenn es um die altbekannten Demokratie-Defizite der EU geht, so behebt der Entwurf diese nicht. Dem Europäischen Rat und dem Ministerrat werden exekutive wie legislative Kompetenzen zuerkannt, die in einer demokratischen Europäischen Union von dem EU-Parlament und der EU-Kommission auszuüben wären. Indem dem EU-Parlament und der Kommission die gewöhnlichen Kompetenzen des Parlaments und der Regierung vorenthalten werden, wird der EU-Bürger missachtet.

Was wiederum die europäische Außenpolitik angeht, so ist es vorgesehen, dass der Außenminister der EU dem Rat und nicht der Kommission verantwortlich, d.h. der Kontrolle des EU-Parlaments entzogen sein soll. Offenbar ist ihm die Rolle eines Boten des Europäischen Rates zugewiesen. Angesichts des Einstimmigkeitsgebots im Europäischen Rat, der immer vom Durcheinander nationaler Interessen zerrissen zu werden droht, könnte das neue Amt des Außenministers die außenpolitische Handlungsunfähigkeit der EU symbolisieren.

Da die EU über keine institutionelle Grundlage für eine nachhaltige und einheitliche Außen- sowie Sicherheitspolitik verfügt, können sich die Europäer mit ihr nicht identifizieren. Ihre einzige Identifikationsgröße bleibt daher der Nationalstaat mit seinen partiellen Interessen und seiner trennenden Ideologie, d.h. mit dem Nationalismus. Deshalb können die Europäer die ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt ihres Kontinents von ihrem jeweils partikularen Standpunkt aus bestenfalls bewundern. Sie als ihr eigenes gemeinsames Gut anzuerkennen, dazu bleiben sie jedoch außerstande. Folgerichtig fehlt ihnen für gewöhnlich die inklusive, d.h. auf neue Völker, Rassen und Religionen offene Identität. Die partikularen Identitäten der europäischen Völker und Nationen verhindern so dann die Entstehung einer übergreifenden Identität des europäischen Staatsvolkes. Aus diesem Grund sieht der EU-Bürger über die Tatsache hinweg, dass seine politischen Rechte in der Union missachtet werden.

Die Präambel des europäischen Verfassungsentwurfs tut sehr wenig, um eine europäische Identität zu stiften. Nur einmal wird darin vom Europa, das "in Vielfalt geeint" ist, gesprochen. Dies bleibt die einzige Aussage der Präambel, die Europa ernsthaft angeht. Ansonsten werden ideologische Worthülsen wie "Zivilisation", "Kultur", "Humanismus" und "Fortschritt" beschworen. Sie werden zu einer Seifenblase, die offenbar als das ideelle Fundament des Alten Kontinents fungieren soll. Als hätte Europa keine reale Geschichte, die Europäische Union keine Vorläufer sowie keine aus den tatsächlichen Problemen und Erkenntnissen der Gegenwart wachsende Zukunft.

Der Entwurf des Konvents ist am 13. Dezember des letzten Jahres *keine* Verfassung für die EU geworden. Es ist nicht anzunehmen, dass der nationalistische Westen Europas von sich aus auf die undemokratische Europäische Union der nationalen Egoisten verzichtet hätte. Zwar gehört die Hauptursache der Brüsseler Krise – der Streit über die Ländergewichtung und überhaupt über den Abstimmungsmodus im Rat – keineswegs zu den wichtigsten Problemen der künftigen europäischen Verfassung. Doch dieser Streit hat immerhin die Verabschiedung des vorgelegten Entwurfs verhindert. Vielleicht wird sich daran ein reinigendes Gewitter anschließen, und sei es nur in Form einer breiten Diskussion über die Verfassung und Zukunft Europas.

Il contributo si sofferma sulla posizione della Polonia che, nel vertice europeo del dicembre 2003, ha bloccato l'approvazione del progetto di Trattato Costituzionale elaborato dalla Convenzione. Ciò riconduce al difficile rapporto tra egoismi nazionali ed effettivo sviluppo di una dimensione europea, che spesso decade a vuota retorica. È indubbiamente possibile delimitare gli egoismi nazionali e promuovere maggiormente l'Europa anche all'interno dei Paesi candidati, nei quali spesso vi sono state in passato significative esperienze federali, che vanno oggi – come in Polonia – rivitalizzate. L'esempio storico dell'antica Repubblica Polacco-lituana può ancora oggi fornire indicazioni significative al dibattito costituzionale europeo, per quanto riguarda la democrazia interna, la politica estera centralizzata e un'identità statale aperta ad altre etnie. Purtroppo il progetto di Trattato Costituzionale è del tutto insoddisfacente rispetto all'esigenza di superare il deficit democratico dell'Unione Europea, sia per quanto riguarda il suo Preambolo, sia per ciò che concerne l'architettura istituzionale, soprattutto nel campo della politica estera e di difesa, ragioni per cui gli egoismi nazionali continueranno facilmente a prevalere rispetto alla promozione di una comune identità. In ogni caso, il dibattito legato al progetto di Trattato Costituzionale è da valutarsi positivamente come occasione per una più attenta riflessione sul futuro e sulla stessa futura Costituzione dell'Europa.

EUROPÄISCHER BÜRGERSTATUS UND EUROPÄISCHE BÜRGERRECHTE

Peter Kolb

Im Europa von heute ist – selbstverständlich neben der Erweiterung – die *citoyenneté*, also der *europäische Bürgerstatus* das Wichtigste. Das französische Wort geht mir dabei leichter über die Lippen. Der Euro, die Erweiterung und das Ringen um eine Verfassung sind wichtige Elemente, die zu einer Erneuerung der grundlegenden Beziehung zwischen dem einzelnen Bürger und Europa beitragen. Europa ist eine Union der Staaten, aber eben auch der Völker. “Europa wird ein Europa der Bürger sein, oder es wird nicht sein”, um den Schriftsteller André Malraux zu paraphrasieren, der in den 1960er Jahren auch französischer Kulturminister war. Warum? Weil Europa seine Ambitionen nicht realisieren wird, wenn es nicht seine Bürger in alle politischen Entscheidungen miteinbezieht.

1. Der *europäische Bürgerstatus* – ein neues Konzept:

Wenn Europa nicht eine *affectio societatis*, das heißt ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft hervorruft, dann läuft der gesamte Integrationsprozess Gefahr sich aufzuspalten. Um einen solchen Bruch in der Solidarität zu vermeiden, hat sich die französische Regierung entschlossen, diesem Konzept der *citoyenneté*, des Bürgerstatus, seine ganze Bedeutung zu geben. Diese Herangehensweise hat zwei Facetten, auf die ich nacheinander eingehen werde.

a. Ein notwendiges Konzept:

Im allgemeinen verbindet der Bürgerstatus das Spezifische der einzelnen Person mit dem Universellen der öffentlichen Person. Er umfasst sowohl eine juristische Dimension, da der Bürger ein Rechtssubjekt mit legitimen privaten Interessen ist, als auch eine politische Dimension, da der Bürger an der Souveränität und an der Verteidigung des Gemeinwohls teilhat. Wir müssen diese doppelte Dimension kon-

kretisieren, nicht nur im nationalen, sondern auch im europäischen Bereich. Der Bürger muss sich europäisch fühlen, und zwar sowohl als Privatperson als auch als "öffentliches Mitglied" Europas.

Erinnern Sie sich an die Kritik des gegenrevolutionären Edmund Burke in seinen *Reflexionen über die französische Revolution* von 1790. Burke sprach sich gegen die Abstraktion des Konzepts des Bürgerstatus aus, die in der Erklärung der Menschenrechte von 1789 verwandt wurde. In seinen Augen existierte der *citoyen* / der "Staatsbürger", der in diesem Text Erwähnung fand, nicht, im Gegensatz zum Deutschen oder zum Franzosen, die für ihn lebendige politische Einheiten darstellten. Diese Kritik wurde durch die Geschichte widerlegt, da der Staatsbürger in Frankreich eine konkrete politische Realität geworden ist. Die ganze Herausforderung besteht demnach darin, aus dem europäischen Staatsbürger eine ebenso greifbare Realität zu machen.

Indes sind wegen des spezifischen europäischen Integrationsprozesses die existierenden Formen des Bürgerstatus, die sich alle auf die Nationalstaaten beziehen, zweifellos keine dauerhaften Bezugspunkte für die Definition eines neuen Konzeptes des europäischen Bürgerstatus. Dieser kann nicht abstrakt und universalistisch wie die französische *citoyenneté* sein. Er kann auch nicht in erster Linie auf der ständigen Ausweitung der bürgerlichen und politischen Rechte aufbauen, wie dies in der britischen Tradition der Fall ist. Das amerikanische Vorbild ist auch nicht einschlägiger: die Konvention von Philadelphia nahm die Worte "Wir, das Volk" zum Ausgangspunkt und baute darauf eine Nation auf. In Europa liegen die Dinge anders: wir bauen keine Nation auf, sondern eine Union, die auf nationalen Identitäten errichtet wird.

b. Ein Konzept, das Universalismus und Pluralismus verbindet:

Wenn Europa mit seinen Unterschieden vereint ist, wie es die Devise in der Präambel der Verfassung bekräftigt, dann geht der europäische Bürger sowohl aus universellen Quellen als auch aus einem breiten Fächer der verschiedenen Kulturen hervor.

Die universalistische Dimension spiegelt für uns zuallererst die Notwendigkeit wider, dass wir uns auf unsere gemeinsamen Werte beziehen können, um unserer Bestimmung einen Sinn zu geben. Diese Wer-

te (Menschenwürde, Freiheiten, Gleichheit oder Solidarität) sind durch die Aufnahme der Grundrechtecharta im Verfassungsentwurf enthalten.

Jürgen Habermas spricht vom europäischen "Verfassungspatriotismus" (eine Diskussion die bereits in der BRD der 80er Jahre bestand), losgelöst von allen kulturellen, sprachlichen und historischen Eigenheiten. Die Zugehörigkeit zu diesem Ensemble universeller Werte und der Entschluss, sie außerhalb aller anderen Überlegungen zu platzieren, bilden eines der bestimmenden Elemente des europäischen Bürgerstatus (*citoyenneté*). Es ist der Hauptvorteil der Entscheidung, eine Verfassung, ein Grundgesetz für alle Bürger anzunehmen.

Zudem ist die europäische *citoyenneté* auf dem Pluralismus und der kulturellen und sprachlichen Unterschiedlichkeit aufgebaut, die durch unsere künftige Verfassung ausdrücklich als eines der Ziele der Union anerkannt wird. Europa ist insbesondere ein Ensemble nationaler Identitäten, kultureller und religiöser Sensibilitäten, institutioneller Traditionen und der Beziehung zwischen den Zentralstaaten auf der einen und regionalen oder lokalen Kräften auf der anderen Seite. Die europäischen Bürger haben insofern gleichsam die Pflicht, sich gegenseitig besser kennen zu lernen.

Lange Zeit ist Europa, definiert als ein einzigartiges Konstrukt, das die Vorherrschaft universeller Werte und den Grundstock kultureller Unterschiede verband, einfach eine Ambition der führenden Politiker geblieben. Für die Bevölkerung war Europa nur ein abstraktes und weit entferntes Ideal. Dabei hat schon die Wahl zum europäischen Parlament in allgemeiner direkter Wahl zweifellos eine ganz wichtige Etappe auf dem Weg zur Demokratie dargestellt. Gerade der Euro aber hat die Perzeption Europas verändert, indem er Europa in eine konkrete Realität verwandelt hat, die sich in unserem Portemonnaie findet. Indem es dieses greifbare und wichtige Objekt wurde, erfuhr Europa eine tiefe Umwandlung, die zu weitreichenden politischen Schlüssen aufruft. Der Euro berührt die Identifikation des Bürgers mit dem Projekt Europa direkt. Und da die Bürger am politischen Diskurs zunehmend als Europäer und nicht mehr nur als Franzosen, Italiener oder Deutsche teilnehmen, können Politiker nicht mehr in der selben Weise von Europa sprechen wie früher.

2. Die Schlüsse, die daraus für die Kommunikation der Regierungen mit ihren Bürgern zu ziehen sind.

a. Grundsätzliche Überlegungen:

Die konkreten Sorgen der Bürger sind zuerst anzusprechen. In dieser Hinsicht trifft die deutsch-französische Wachstumsinitiative vom September 2003 die größte Besorgnis der Deutschen und Franzosen und aller anderen Europäer, nämlich Wachstum und Beschäftigung. Daher ist es so wichtig, dass die irische Präsidentschaft dies zu einem zentralen Thema des Europäischen Rates im Frühjahr gemacht hat.

Es ist zu vermeiden, Europa als eine einfache Koalition politischer und ökonomischer Eliten darzustellen. Europa ist ein Projekt für alle. Um diese "Message" klar herüberzubringen, muss man an der Debatte der Menschen teilnehmen, die sich außerhalb der politischen Sphäre befinden. So sollten sich z.B. auch Professoren, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbände in dieser Debatte ausdrücken können. Endlich und vor allem ist es Zeit, dass sich die lokalen und regionalen Politiker, die der Bevölkerung am nächsten sind, des Themas Europa annehmen.

Man muss in der Lage sein, genau auf alle Argumente – auch auf die seltsamsten – einzugehen. Man muss Allgemeinplätze vermeiden, die nicht zu einem dauerhaften Engagement überzeugen. Die französischen Souveränisten haben eine sehr ausgefeilte europafeindliche Argumentation entwickelt, indem sie mit einfachen Beispielen aus dem täglichen Leben kommen. Dies kann man nur mit einer ähnlichen Logik zurückweisen, indem man treffende Gegenargumente entwickelt.

Man muss die *Gleichgültigkeit* genauso wie die Feindseligkeit bekämpfen. In dieser Hinsicht sind die Ergebnisse der beiden irischen Referenden sehr aussagekräftig: die Zahl der Nein-Stimmen hat sich kaum geändert, die wesentliche Änderung bestand in der Umwandlung von Enthaltungen in Ja-Stimmen. In dieser Hinsicht sind auch die nächsten Wahlen zum europäischen Parlament von entscheidender Bedeutung. Es ist bedauerlich, dass die Wahlbeteiligung in Frankreich nur bei etwa 50% liegt, während sie bei sonstigen Wahlen immer noch etwa 70% erreicht.

Die neuen Spielregeln für europäische Fragen bestehen darin, das Lokale und Regionale und das Konkrete vorzuziehen, alle Fragen direkt anzugehen. Das "Konzept der Nähe" nimmt unbestreitbar einen zentralen Platz in der neuen Art ein, politische Kommunikation zu gestalten. Und darin trifft die praktische und konkrete Reflexion die politische Reflexion. Eben weil der europäische Bürger in der juristischen und politischen Sphäre auftritt, muss der Dialog über Europa mit ihm, im Vergleich zu früheren Vorgehensweisen, tiefgreifend überdacht werden.

b. Die landesweite Diskussionskampagne der französischen Europa-ministerin Lenoir gibt ein gutes Beispiel. Um einige letztlich sehr simple Prinzipien herum hat sie in Frankreich eine Europadebatte auf neuen Grundlagen organisiert. Sie umfasst folgende Elemente:

Die *Rencontres pour l'Europe* oder "Treffen für Europa": Seit über einem Jahr besucht sie die verschiedenen französischen Regionen. Sie diskutiert dabei über Europa an den Universitäten oder auch mit benachteiligten Jugendlichen. Erstaunlich war z.B. die Erwartung gerade der letzteren an Europa. Das Ziel dieser Treffen ist es gerade, mit den lokalen und regionalen Verantwortlichen das wahre Gefühl der Bevölkerung gegenüber Europa auszuloten und dessen tagtägliche konkrete Erfolge ins rechte Licht zu setzen. Wir müssen von der bisherigen Praxis abkehren, dass die Regierungen ihren Bürgern gegenüber "schwer Vermittelbares" auf Europa schieben, während sie sich positive Punkte an die eigenen Fahnen heften.

Eine *Tournee durch die Universitäten*, um über Europa zu sprechen. Die Gelegenheit ergibt sich aus der Erklärung des Verfassungsentwurfs, aber das Originelle an dieser Tournee entspringt daraus, dass der Akzent nicht wie allzuoft auf die Institutionen gelegt wird, sondern auf den Inhalt der europäischen Integration. So hat Frau Lenoir bisher das europäische Sozialmodell, die Wirtschaftsregierung, die Staatsbürgerschaft behandelt und wird sich noch mit den Bereichen Innenpolitik, Außenpolitik, Verteidigung, Gesundheit und Umwelt befassen.

Ein *Aktionsplan* über die europäische Staatsbürgerschaft, der formell vom französischen Ministerrat am 29. Oktober letzten Jahres angenommen worden ist. Er umfasst symbolische Maßnahmen:

- So soll jeder Jugendliche anlässlich der Volljährigkeit ein Büchlein über die Bedeutung der europäischen Staatsbürgerschaft erhalten.
- Ein anderes Beispiel: rechtliche Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder zur Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.
- Lokale und regionale Projekte binden die Menschen direkt in den Bau Europas ein, genauso wie sie sehr zur deutsch-französischen Aussöhnung beigetragen haben.
- Ein ganzes Kapitel handelt vom *Jugendaustausch*. Die Notwendigkeit für die Jugendlichen, sich zu treffen und Europa zu besuchen, wird tatsächlich dazu beitragen, die Passivität zu bekämpfen, die unsere demokratischen Ideale bedroht. Die Jugendlichen könnten so entdecken, dass sie mit anderen Europäern gemeinsame Interessen teilen, ihr Interesse für Europa konkretisieren und ihre Aufmerksamkeit für das öffentliche Leben, das derzeit eher schwach ist, wecken. So hat Frau Lenoir ein Projekt “10000 Praktika in Europa” gestartet. Ohnehin nimmt der Praktikantenaustausch zwischen Deutschland und Frankreich deutlich zu.

Schluss:

Die Europäische Union hat in vielen Bereichen eine sehr wichtige inspirierende und stimulierende Rolle gespielt. Diese Rolle könnte sie auch dabei übernehmen, uns allen bei den zu führenden nationalen Debatten um die Verfassung zu helfen. Es wäre zweifellos sehr fruchtbar, zwischen den Staaten und Regierungen, aber auch zwischen den Gesellschaften unsere Ideen, unsere Herangehensweise und unsere Analysen über den Stand der öffentlichen Meinung auszutauschen.

Dies bedeutet im Grunde eine grenzüberschreitende Debatte in einer europäischen Öffentlichkeit. Dies ist dann gegeben, wenn über ein Thema in verschiedenen Mitgliedstaaten zeitgleich verstärkt berichtet wird und die Auseinandersetzung in den anderen Ländern gleichsam Bestandteil der Berichterstattung und der Debatte ist. Eine solche Europäisierung der Öffentlichkeit gab es bisher leider nur ansatzweise (Irak-

krieg, BSE). Die Debatte über die Verfassung – und dabei insbesondere Bürgerstatus und Bürgerrechte – hätte alle dazu nötigen Elemente.

Es kann hierbei nicht darum gehen, die Debatte zu harmonisieren, denn selbstverständlich kann eine solche Debatte nur entsprechend den sehr spezifischen politischen Traditionen der einzelnen Länder geführt werden. Aber es ist klar, dass einige Tendenzen für alle zutreffen und wir alle gerade im Hinblick auf die Wahlen zum europäischen Parlament voneinander lernen können. Eine solche Europäisierung der Öffentlichkeit ist notwendig für die Ausbildung einer europäischen *citoyenneté*, dem Ideal eines nicht nur mit gewissen Rechten ausgestatteten, sondern am Geschehen partizipierenden “Euro-Bürgers”.

Il contributo si sofferma sulle misure prese dal governo francese per meglio diffondere l'idea di una citoyenneté europea come sentimento di appartenenza a un'unica comunità, senza il quale il processo di integrazione europea può scontrarsi con sempre maggiori difficoltà. Per definire questa idea di cittadinanza europea è necessario riflettere sul rapporto che si stabilisce in essa tra la “specificità” della persona singola e la “universalità” della persona nel suo ruolo pubblico e, ancora, tra l'universalismo di alcuni valori fondamentali – dignità umana, libertà, eguaglianza e solidarietà – e il pluralismo delle diverse identità nazionali e culturali dei Paesi europei. Una chiara coscienza di questa cittadinanza europea è necessaria anche per una più efficace comunicazione tra governi e cittadini su queste tematiche, come quella promossa nell'ambito della collaborazione franco-tedesca o direttamente dal governo francese. La relazione ricorda alcuni esempi di questa strategia comunicativa, come le iniziative prese sui temi dell'occupazione e dello sviluppo economico, gli “incontri per l'Europa” promossi in diverse regioni e in diverse università, lo scambio tra giovani di diversi Paesi, in particolare per promuovere esperienze di tirocinio. Queste diverse iniziative mirano a promuovere una europeizzazione dell'opinione pubblica, necessaria per diffondere l'idea di questa cittadinanza dell'“euro-cittadino”.

EUROPA: UNA CULTURA DELLE DIFFERENZE?

EUROPA: EINE KULTUR DER UNTERSCHIEDE?

La seconda sezione del convegno è stata dedicata al tema: *Europa: una cultura delle differenze?*, tema strettamente connesso al difficile, quanto necessario equilibrio tra *unità* e *molteplicità*, che rappresenta l'essenza stessa dell'Unione Europea. La discussione si è in particolare incentrata sul *Preambolo* del progettato Trattato Costituzionale; il dibattito ha altresì affrontato aspetti rilevanti della politica dell'Unione Europea, quali il rapporto tra identità culturale e identità politica, oltre ad analizzare le ragioni più profonde di una possibile visione unitaria della millenaria storia culturale europea. Determinante è stata infine l'analisi della percezione "esterna" dell'Unione Europea, in particolare il rapporto fra Europa e mondo musulmano, tratteggiato dal Prof. Khaled Fouad Allam.

Questa sezione riproduce le tre relazioni introduttive di Angelica Krüger-Leißner, Paola Bilancia e Alexis P. Lautenberg e la trascrizione, rivista dagli autori, delle relazioni e dei contributi alla discussione di Robi Ronza, Furio Cerutti, Khaled Fouad Allam, Silvio Vietta, Michael Marschall von Bieberstein e Carla Collicelli.

Die zweite Sektion der Tagung war dem Thema: Europa: eine Kultur der Unterschiede? gewidmet, das eng mit dem schwer zu erreichenden, aber ebenso notwendigen Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt verbunden ist und gewissermaßen das Herzstück der Europäischen Union ausmacht. Die Diskussion konzentrierte sich vor allem auf die Präambel des Entwurfs für den Verfassungsvertrag; es wurden jedoch auch andere wichtige Aspekte der Europapolitik angesprochen – wie etwa das Verhältnis zwischen kultureller und politischer Identität. Nicht zuletzt wurden auch Gründe für die Möglichkeit einer Betrachtung der über tausendjährigen Kulturgeschichte Europas aus einer gemeinsamen Perspektive aufgeführt und analysiert. Von entscheidender Bedeutung war schließlich auch die Analyse des Blicks "von außen" auf die Europäische Union und hier insbesondere des Verhältnisses zwischen Europa und der muslimischen Welt durch den Beitrag von Prof. Khaled Fouad Allam.

In dieser Sektion werden die drei Eröffnungsvorträge von Angelica Krüger-Leißner, Paola Bilancia und Alexis P. Lautenberg sowie die von den Rednern überarbeiteten Abschriften der Diskussionsbeiträge von Robi Ronza, Furio Cerutti, Khaled Fouad Allam, Silvio Vietta, Michael Marschall von Bieberstein und Carla Collicelli wiedergegeben.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Zunächst einmal möchte ich Ihnen danken, dass Sie mir die Gelegenheit geben, hier in der Villa Vigoni vor Ihnen zum Thema "Europa – Kultur der Unterschiede" zu reden. Angesichts der fachkundigen Teilnehmer an dieser Veranstaltung empfinde ich dies als große Ehre.

Gestatten Sie mir also einen Blick auf die Problematik von "Europa als Kultur der Unterschiede" aus der Sicht einer deutschen Kulturpolitikerin.

"Sollte ich noch einmal von vorne beginnen, ich würde bei der Kultur anfangen". So äußerte sich rückblickend der große europäische Einiger Jean Monnet über sein Lebenswerk.

Monnet ist nicht daran gescheitert, mit der Wirtschaft begonnen zu haben. Und aus damaliger Sicht war dieser Weg sicher der richtige.

Aber dieses Zitat zeigt, welche Bedeutung die Kultur für die Fortführung der europäischen Einigung hat.

Jacques Delors drückte sich hierzu später noch drastischer aus und stellte die Frage: *"Wer verliebt sich schon in einen Binnenmarkt?"*

Gerade in der heutigen Situation einer größer werdenden Union und einer globalisierten Welt wird die Kultur immer bedeutender. Denn wir können die wirtschaftliche, technische und politische Einheit nicht erreichen, wenn wir die kulturelle Dimension außer Acht lassen.

Dass es sich bei Europa um eine Kultur der Unterschiede handelt, ist hierbei die Grunderkenntnis, von der wir ausgehen müssen.

Es sind ja nicht die vielfachen historisch gewachsenen Ähnlichkeiten, die hinderlich sein können, sondern vielmehr die Unterschiede in den einzelnen Kulturen.

Es ist eine Binsenweisheit, dass diese Vielfalt Europas größte Stärke ist. Sie ist das kennzeichnende Merkmal der europäischen Kultur.

Und die Impulse unterschiedlicher kultureller Räume zu nutzen, zusammen zu führen, ohne Identitäten aufzugeben, ist ein wichtiger Vorteil des Standortes Europa, kulturell, wirtschaftlich und politisch.

Dennoch: Die Diversifikation bedeutet auch Probleme, die wir zu lösen haben. Es sind nicht nur unterschiedliche politische Interessen, die beispielsweise bei der Frage der europäischen Verfassung Hindernisse bedeuten können.

Es sind auch unterschiedliche kulturelle Hintergründe, die mitunter schwierig sind. Überwinden können wir diese Problematik nur, wenn es uns gelingt, Verständnis für den jeweils anderen aufzubauen.

Wir können dabei zwar von der Existenz einer gemeinsamen europäischen Kultur ausgehen.

Aber vorherrschend ist die Diversifikation, von Land zu Land, von Region zu Region. Dies macht Europas Stärke aus.

Die Bewahrung eben dieser Unterschiede ist daher wesentlich für die Chancen der Fortführung der europäischen Einigung. Bei der Umsetzung europäischer Kulturpolitik muss dieses bedacht werden.

Vielfach wird europäische Politik als bürokratisch und vom Bürger entfernt empfunden. Dies hat in den Bereichen, in denen die EU Verantwortung trägt, schon oft zu Missmut und Unverständnis bei den Bürgern geführt.

Sollte der Versuch hinzukommen, auch europäische Kultur zu vereinheitlichen – oder auch nur der Eindruck entstehen, so hätte dies verheerende Wirkung auf die Zustimmung zur europäischen Idee.

Europäische Kulturpolitik muss also das Subsidiaritätsprinzip streng beachten, wenn sie erfolgreich sein will.

Das ist auf Ebene von EG und EU in der Vergangenheit meist geschehen und wurde bei der schrittweise wachsenden Bedeutung der Kulturpolitik stets berücksichtigt.

Im Maastrichter Vertrag, in dem erstmals eine eigenständige kultur-

politische Kompetenz der EU formuliert wurde, wurde die Spannungslage zwischen Zusammengehörigkeit und Rivalität reflektiert.

Der Anspruch der Union ist der einer kulturellen Förderpolitik, nicht der einer Einfluss nehmenden Kulturvereinheitlichung.

Die einzelnen Maßnahmen hier zu nennen, wäre zu umfangreich. Zwar ist der zur Verfügung stehende Haushalt für die Kulturpolitik der EU eher gering. So stehen für das Programm "Kultur 2000" jährlich ca. 33,4 Millionen Euro zur Verfügung.

Aber im Vergleich zu früheren Jahren ist auch dies schon ein starkes Wachstum. Und wenn man sich verdeutlicht, dass vor diesem Programm in den Jahren 1990-2000 allein 2500 Projekte von der EU unterstützt worden sind, kann man sich ausmalen, dass sich hier ein wichtiges Aufgabenfeld stetig weiter entwickelt.

Interessant ist übrigens zu erwähnen, dass "Kultur 2000" die Erweiterung schon vorweggenommen hat. Bereits seit 2002 nehmen insgesamt 28 Staaten an diesem Programm teil.

Und: Europäische Kulturpolitik wirkt in andere Bereiche hinein: Aktionen im Kulturbereich dürfen nur einstimmig verabschiedet werden, da Kultur als Ausdruck der nationalen Identität verstanden wird.

Zudem muss die EU kulturelle Belange bei der Gestaltung ihrer Politik stets berücksichtigen, was im Grunde einer Kulturverträglichkeitsprüfung entspricht. Bei aller Politik muss Rücksicht genommen werden auf die kulturellen Interessen der Mitgliedstaaten.

Doch Kultur ist nicht nur national. Ein Kulturraum hört nicht an den Grenzen der Nationalstaaten auf. Viel eher noch ist Kultur Regionalkultur. Der nationale Aspekt spielt nur eine kleine Rolle.

In Deutschland ist uns dies sehr bewußt. Auch wir gehen mit Kulturpolitik strikt subsidiär um und überlassen das Gros den untergeordneten Einheiten. Sie ist Sache der Länder und der Kommunen. Damit ist der Erhalt der Vielfalt garantiert und auf regionale Besonderheiten wird Rücksicht genommen.

So widersinnig es klingt: Dieser Regionalismus ist ein hervorragendes Beispiel für die Grenzenlosigkeit der Kultur. Die Randregionen der Nationalstaaten machen dies deutlich.

Ich nenne für Deutschland nur beispielhaft die Bodenseeregion, das nördliche Schleswig-Holstein oder das Saarland, wo eine enge kulturelle Beziehung zu den Randregionen der angrenzenden Länder besteht.

In anderen Ländern sind aus deutscher Sicht das Elsass in Frankreich oder Südtirol hier in Italien zu nennen. In all diesen Gegenden sind über die Jahrhunderte eigene Kulturräume entstanden, die sich nicht nur national beschreiben lassen.

Sie haben Einflüsse aus anderen Kulturregionen im Laufe der Jahrhunderte aufgenommen, gehörten zeitweise oft zu deren Territorium. In diesen Gegenden ist Sinn und Identifikation der europäischen Kulturidee am ehesten spürbar. Die kulturellen Grenzen der Nationalstaaten sind hier am verwischen.

Hinzu kommt die Tatsache, dass Kultur ja nicht nur aus Tradition besteht. Sie entwickelt sich immer weiter, nimmt Einflüsse auf, wird beeinflusst und schafft so Neues.

Gerade in Bezug auf Italien und Deutschland fallen mir unendlich viele Beispiele dazu ein: Sei es im Großen der riesige kulturelle Sprung des heutigen Süddeutschlands durch die römische Eroberung, im Kleinen die Beeinflussung des wichtigsten deutschen Dichters Goethe durch seine Italienreise oder – ganz banal – die Tatsache, dass italienisches Essen in Deutschland heute fast einen wichtigeren Stellenwert haben dürfte als traditionelle deutsche Küche. (Ein Umstand im Übrigen, über den ich persönlich besonders froh bin).

Die Kulturpolitik auf europäischer Ebene hat sich Stück für Stück weiterentwickelt und wurde so zu dem “Zement, der das Ganze zusammenhält”, wie François Mitterand sie einmal bezeichnete.

Sie macht an den Nationalstaaten nicht halt, nimmt neue Einflüsse auf, entwickelt sich weiter und schafft das Zusammengehörigkeitsgefühl, ohne nationale Eigenheiten zu stören oder zu zerstören.

Ohne das Gefühl eines gemeinsamen europäischen Kulturraumes ist die Idee der europäischen Einigung nicht lebensfähig.

Daraus folgt sehr klar, dass die wichtigste europäische Tugend Toleranz ist. In Kürze werden neue europäische Kulturen uns in der EU beeinflussen, die neue Impulse geben.

Ich hoffe und gehe davon aus, dass das so positiv von allen Seiten aufgenommen wird wie bisher.

Die Hervorhebung von Gemeinsamkeit und der Schutz des Unterschiedlichen werden dabei eine immer größere Bedeutung erlangen.

Aus diesem Grund ist auch die europäische Grundrechte-Charta aus dem Verfassungsentwurf von 2003 so wichtig. Diese erkennt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft (Art. II-13), die Vielfalt der Kulturen und Sprachen (Art. II-22) und den Schutz von geistigem Eigentum (Art. II-17) an.

In der Präambel wird zudem eine entsprechende Werteorientierung angeführt: *“Die Union trägt zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas (...) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei”*.

Diese Vorgaben sind wichtig für den weiteren Weg europäischer Kulturpolitik. Aus ihnen müssen Handlungsempfehlungen entstehen, die Identifikation und Diversifikation berücksichtigen.

So sollte ein Recht auf Teilhabe an der Kultur für die Bürgerinnen und Bürger festgeschrieben werden. Auch sollten Verbände und Nichtregierungsorganisationen in die europäischen Entscheidungsprozesse stärker einbezogen werden.

Die Kulturverträglichkeitsklausel muss aus meiner Sicht zudem gestärkt werden. Sie ist das vielleicht wichtigste kulturpolitische Instrument.

Weiterhin ist eine Verpflichtung der EU zur öffentlichen Kulturförderung sinnvoll.

Vor allem aber muss darauf geachtet werden, dass das wirtschaftliche Europa das kulturelle nicht außer Acht lässt.

Meinungs- und Informationsfreiheit, Stärkung des Urheberrechtes sowie die Sicherung des Medienpluralismus sind wichtige Garanten dafür, dass die "Kultur der Unterschiede" erhalten bleibt.

Das gilt in den Nationalstaaten, aber noch viel mehr im geeinten Europa.

Zusammenfassend ist Europa eine Kultur der Unterschiede. Aber diese Unterschiede sind nicht gegenläufig, sondern komplementär. Eigenheiten und Besonderheiten müssen berücksichtigt werden, wenn man das Ganze, das Einigende der europäischen Kultur verstehen möchte.

Europa muss dies berücksichtigen, wenn es Politik macht. Generell und nicht nur in der Kulturpolitik.

Aber die Nationalstaaten müssen ebenso verstehen, dass Kultur nicht statisch ist, und sich auf das Neue, Andere einlassen.

Dann ist die Tatsache einer Kultur der Unterschiede auch nicht problematisch, sondern bereichernd, und das Verständnis, dass es sich um EINE Kultur handelt, wird bei den Bürgerinnen und Bürgern immer mehr wachsen.

Dies ist eine der wichtigsten Voraussetzungen auf dem Weg zur europäischen Einigung; und das über das jetzt kommende Europa der 25 hinaus.

La cultura europea presenta fondamentali caratteri comuni, ma uno di questi caratteri è proprio la sua differenziazione – da paese a paese ma anche da regione a regione. Preservare questa diversificazione è uno dei compiti principali di un'efficace politica culturale europea, la quale non ha come scopo quello di una forzata unificazione culturale, ma quello della promozione della vita culturale: significativo ad esempio, pur se dotato di limitate risorse finanziarie, il programma Cultura 2000, che già nel 2002 ha visto la partecipazione di 28 Paesi. Nel quadro di questa promozione culturale possono svolgere un ruolo importante le regioni transfrontaliere, come Alsazia, Trentino-Alto Adige, ecc. Attraverso questa promozione culturale è possibile sviluppare il senso di una comune appartenenza europea senza ledere le identità nazionali o regionali. Sotto questo aspetto sono significativi alcuni articoli del progettato Trattato Costituzionale (come gli artt. 13, 17 e 22 della seconda parte) e quanto affermato nel Preambolo a proposito della conservazione e sviluppo di alcuni valori fondamentali nel quadro di una attenta considerazione della molteplicità culturale dei diversi popoli europei. Come conseguenza del progettato Trattato Costituzionale si può quindi prevedere una sorta di “clausola di sostenibilità culturale” come principio-guida di una politica culturale europea, che deve inoltre prestare attenzione alla libertà di informazione, al pluralismo dell'informazione, alla tutela del diritto d'autore e a un equilibrato rapporto tra economia e cultura nell'ambito dell'Unione Europea.

Una riflessione sulla cultura delle differenze in Europa e quindi sulla dimensione “culturale” europea, nel suo atteggiarsi come cultura delle differenze o dell’uniformità (o dell’unità, o dell’omogeneità, che solo apparentemente possono essere considerati sinonimi), comporta, *nell’ottica del giuspubblicista*, di essere collocata nel contesto della più ampia riflessione sul *δῆμος*.

Quel che si vuole sottolineare, in altre parole, è che, per lo studioso del diritto pubblico in generale, la riflessione sulla dimensione culturale ha *anche* un risvolto di carattere costituzionale, nella misura in cui essa potrebbe contribuire a fornire gli elementi per l’identificazione di un “popolo” e, nella specie, di un “popolo europeo”.

A sua volta, ciò significa che la riflessione sull’unità/differenziazione della dimensione culturale europea, nella misura in cui essa potrebbe portare alla postulazione di “un” popolo o di “più” popoli europei, involge il conseguente problema della legittimazione di un *pouvoir constituant* in Europa, dell’esistenza (e dell’identità) del soggetto cui apparterrebbe la sovranità europea, o verosimilmente ancora dell’elemento personale di una (determinata) “forma Stato” europea.

Naturalmente, tutto ciò non solo presuppone, ma si colloca necessariamente in una riflessione sulla natura, le caratteristiche fondative e fondamentali, e l’evoluzione stessa dell’ordinamento giuridico europeo che è strettamente debitrice della giuspubblicistica moderna che ruota attorno allo “Stato”.

È, infatti, nella tradizione di tale giuspubblicistica che il “popolo” venga assunto nella duplice dimensione di elemento personale dello Stato e di soggetto depositario della sovranità (sovranità delimitata, nel costituzionalismo del Novecento, dalle regole costituzionali, cfr. in tal senso, come noto, l’art. 1 della nostra Costituzione).

Non è un caso, da questo punto di vista, che buona parte della diaatriba che ha accompagnato (anche in tempi recenti, durante i lavori della Convenzione europea) il processo costituente europeo sia ruotata attorno all’esistenza (presunta o effettiva; affermata o negata) di un

δῆμος europeo; sostenendosi la tesi secondo la quale in assenza di tale soggetto non si sarebbe potuto dar vita ad una Costituzione europea.

Dal “popolo” quale legittimo depositario del potere costituente – secondo la nozione “giuridica” moderna del concetto di popolo – la discussione si è così spostata sulle caratteristiche che dovrebbe avere o avrebbe dovuto avere un tale “popolo” per poter essere considerato “effettivamente esistente” e sui modi per farlo sorgere (se si fosse ammesso che ancora un *δῆμος* europeo non era esistente), essendo, peraltro, neppure troppo chiari e definiti i modi per raccoglierne, poi, le volontà (restava, e resta, infatti, aperta sia l’opzione della convocazione di una “Convenzione costituente” europea, sia quella di sottoporre il testo costituzionale elaborato *à la mode* del Trattato, ad un “referendum” confermativo europeo).

Ed è in questo snodo che, come si anticipava poco sopra, si incrocia la questione della dimensione “culturale” europea, come ben testimonia l’alta *querelle* che ha opposto due grandi e raffinati pensatori contemporanei come Grimm e Habermas.

Per Grimm, la legittimazione dei poteri pubblici europei non deve, ovviamente, trovare il proprio fondamento in un’unità di “popolo” intesa in senso di omogeneità “etnica” (ciò che sarebbe, naturalmente, impensabile – né, obiettivamente, desiderabile – in un contesto quale quello europeo), quanto piuttosto in una “identità collettiva” che si espliciti in un *idem sentire de re publica* sufficientemente forte e coeso da sostenere le decisioni di una maggioranza politica, in un quadro di reciproca solidarietà.

Secondo questa tesi si può dar vita ad un “popolo” europeo quando si è in presenza di un minimo di identità culturale (una lingua franca comune, un insieme di *media* di livello europeo, un sistema di partiti, di gruppi e di movimenti unitari che operino su scala europea e non attraverso la mediazione dei sistemi nazionali) che sia in grado di produrre un’opinione pubblica europea informata e in grado di prendere decisioni su temi europei.

Al contrario, ribatterebbe Habermas, la creazione di un’identità europea (che spazi dalla dimensione “culturale” a quella “politica”) non

può porsi come la precondizione, ma come il risultato dell'agire di forze di integrazione: in quest'ottica la rivendicazione dell'esigenza di una Costituzione europea serve non tanto come "prodotto" di un'unità politica già formata (o costruita, per altre vie), quanto piuttosto come "strumento" per permettere la composizione dei conflitti e la mediazione degli interessi per via giuridica, sempre in un quadro di solidarietà condivise.

L'impostazione habermasiana, in ogni caso, non sfugge, date le premesse dalle quali muove e dato il contesto nella quale si colloca, alla tensione che si colloca fra il ritenere che il "patriottismo costituzionale" possa essere un elemento attorno al quale costruire una "identità culturale" condivisa europea, e il porre tale elemento come nucleo centrale di uno Stato, inteso alla maniera continentale e dunque come elemento fondativo di un'esperienza "statuale" federale europea, per lo meno secondo l'impostazione portata avanti, a livello politico, dal Ministro Fischer e dal Cancelliere Schröder.

Tanto l'approccio di Grimm, quanto quello di Habermas (e, più in generale, una certa lettura del problema dell'identità o della differenziazione "culturale" dell'Europa in chiave di costruzione o di individuazione di un *δemos* europeo) non sembrano sfuggire alla "trappola" costituita dal "popolo", come elemento personale dello Stato (destinatario degli atti di esercizio del potere di *imperium* a livello europeo), soggetto depositario del potere costituente e fonte di legittimazione di quest'ultimo e del suo prodotto, ovvero la Carta costituzionale.

Sfuggire a questa visione "metagiuridica", appare, però, coesistente non solo al tentativo di impostare in termini radicalmente nuovi l'esperienza costituzionale europea (per come si è fin qui sviluppata e per come si potrebbe sviluppare nell'immediato futuro), ma anche al tentativo di introdurre in Europa una effettiva cultura delle differenze.

D'altra parte, il concetto di "popolo", nella sua accezione *giuridica* oggi comunemente accettata (e non nella sua accezione storica, sociologica o politologica) appare, sotto molti aspetti, una *factio juris* frutto dell'eredità della Rivoluzione francese (ma presente anche nello svi-

luppo costituzionale tedesco) che ha fondato l'asse, o "trinomio": Nazione-sovrani -Stato, poi sostituendo alla Nazione il popolo, col superamento dello Stato monoclasse e della democrazia censitaria di matrice borghese.

Si tratta di passaggi del tutto noti, ma giova richiamare che il concetto di "popolo", nell'esperienza continentale,   affatto diverso da quello di "popolo" nell'esperienza nordamericana (dove, peraltro, tale concetto non manca visto che nella Costituzione federale del 1787   presente il celeberrimo preambolo "We, The People", l  dove in Francia si parlava ancora di "cittadini", o di *Nation*, ma non di "popolo"), perch  del tutto diversi sono gli altri termini della relazione (o del "trinomio"), vale a dire quelli di "sovrani " e di "Stato".

Mentre, infatti, nell'esperienza continentale, il superamento dell'assolutismo moderno avviene sostanzialmente attraverso la sostituzione dell'autorit  regia per diritto divino con l'autorit  che promana dalla Nazione, e non solo si riafferma, ma anzi si rafforza fino a diventare attributo ontologico, l'indivisibilit  della sovrani , negli Stati Uniti la sovrani  resta "(de-)limitata": una sovrani  sorta dall'esperienza inglese che non ha mai visto la concentrazione del potere nella mani del Sovrano, n  ha mai visto il sorgere di una figura di stato eurocontinentale.

In altre parole, finch  ci si muove in un quadro di sovrani  percepita come indivisibile, e finch  si ha come orizzonte la figura dello Stato "pesante" europeo, il problema dell'identit  europea e quindi, correlativamente, di una cultura delle differenze in Europa non sfuggir  dall'aver riflessi "costituzionali" sul problema dell'unit  (che va conciliata con le differenze) e dell'identit  (che va anch'essa conciliata col pluralismo culturale) del "popolo" europeo – e quindi sull'esistenza di un tale soggetto.

Ma, forse, molto pi  significativamente, bisognerebbe seguire la tesi di H berle, secondo cui i canoni della teoria generale dello Stato non sono applicabili alla costruzione dell'Unione europea, che si   dimostrata un ordine giuridico caratterizzato da grande flessibilit  e da una forza dinamica non assimilabile ad altri ordini giuridici esistenti.

La teoria generale del diritto dovrebbe allora sforzarsi di individuare altri paradigmi ed altre categorie che meglio si attagino ad un simile fenomeno giuridico che non ha precedenti nella storia.

In questo senso, un aiuto è fornito dall'approccio "post-hobbesiano" (nella lucida descrizione che ne ha fatto Marramao in un suo contributo apparso per la ricerca svolta della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco, nell'ambito della ricerca promossa dalla Fondazione Cariplo, *Verso una Costituzione europea* e riprodotto, ancora di recente nel suo bel volume *Passaggio ad Occidente*) e dalla *multi-level governance*. Nella logica multi-livello, infatti, è postulata la frazionabilità, la scomponibilità della sovranità e la sua possibile articolazione su una pluralità di livelli "costituzionali", a scale diverse: ed in questo senso, essa non è in contraddizione, a sua volta, con una dimensione "multiverso" (sempre per citare Marramao) del cittadino, e quindi con la possibilità che egli sviluppi legami di appartenenza "civile" e "politica" differenziati, con sistemi di aggregazione politica e civile differenziati, a livelli diversi, e perciò non appare preclusiva, ma anzi feconda alla realizzazione di una effettiva "cultura delle differenze".

Sempre nell'ottica di un approccio *giuspubblicista* alla tematica, è necessario sottoporre il *Preambolo* del Trattato costituzionale ad un'opera di "decostruzione" (nel senso di Derrida), funzionale ad investigare come, rispetto all'approccio ad un "cultura delle differenze" in Europa, si ponga il documento elaborato dalla Convenzione europea.

Se è vero che il *Preambolo* (in una Costituzione) non contiene in sé disposizioni precettive, non si può negare ad esso una funzione di guida del percorso, dall'origine alle mete, che hanno ispirato la scrittura del testo, né la sua funzione di "contenitore" dei valori e delle concezioni filosofiche che sono sottesi alla sua complessa elaborazione.

Naturalmente, sono necessarie due avvertenze: la prima, che – è noto – il testo del Trattato non ha superato il vaglio della CIG 2003, sicché esso risulta entrato in una sorta di "zona di confine": per un ver-

so costituisce un prodotto del quale è difficile che un eventuale riavvio del processo costituente non possa, in qualche modo, tener conto (anche per il dibattito che esso ha saputo innescare in settori qualificati dell'opinione pubblica e per la risonanza che ha avuto); per l'altro esso è anche (diventato) l'espressione di uno "scacco" subito dallo stesso processo costituente europeo.

La seconda avvertenza è che si è scelto di limitare l'analisi al (solo) *Preambolo* ed alcune disposizioni del Titolo Primo della Parte Prima, e di non estenderla alle (altre) parti specifiche del progetto di Trattato costituzionale, in quanto è a livello di *Preambolo* e di "Definizione e obiettivi dell'Unione" (tale è, infatti, la rubrica del titolo I della parte D) che si può evidenziare il punto di passaggio nel quale la dimensione "culturale" europea acquista una dimensione "costituzionale", nel senso che si è tentato sopra di individuare, e, in modo particolare, essa si riflette sul momento fondativo dello stesso Documento costituzionale e sull'identità del soggetto (l'Unione europea) di cui detto testo si pone come base giuridica.

Occorre, prima di tutto, sottolineare come il *Preambolo* riconosca e, al medesimo tempo, legittimi una "cultura delle differenze" in Europa. In diversi passaggi, infatti, è richiamata l'identità "plurale" (e differenziata) del patrimonio culturale europeo; e, pur tuttavia, ciò non avviene senza numerose ombre (e non troppe luci); sicché, riguardato complessivamente, si dovrebbe esprimere un giudizio non eccessivamente positivo sulla qualità stilistica e sui contenuti del *Preambolo* medesimo.

Che l'Europa debba coltivare una cultura delle differenze è possibile evincerlo già dal secondo capoverso del *Preambolo*, nel quale, dopo aver richiamato (nel primo) l'Europa come continente "portatore di civiltà" (una civiltà che si declina secondo i valori base dell'umanesimo), è contenuta la formula: "Ispirandosi alle *eredità culturali*", oltreché religiose ed umanistiche (per l'appunto) dell'Europa Il primo riferimento alla dimensione culturale contenuto nel *Preambolo* è, quindi, ad una dimensione culturale che si compone di *molteplici*, e quindi di *differenziate*, eredità.

Al terzo capoverso, ritorna ancora il riferimento alla “cultura”: in un passaggio che postula la oramai avvenuta “riunificazione” dell’Europa - e qui il gioco di specchi si fa evidente visto che l’Europa “riunificata” non vuol certo dire un’Europa “unita” (almeno, politicamente, visto che l’unità politica dell’Europa dovrebbe essere l’obiettivo del Trattato e quindi seguire la sua riunificazione che è un dato storico frutto dell’allargamento che precede il Trattato medesimo) – viene affermato che l’Europa stessa vuole “restare” un continente aperto alla cultura (come al sapere e al progresso sociale). Eseteticamente, se l’eredità culturale dell’Europa è molteplice, restare un continente aperto alla “cultura” dovrebbe significare rimanere aperto alle “culture” che lo compongono.

Al quarto capoverso, il *Preambolo* compie un passaggio ulteriore di tipo *teleologico*, postulando un “comune destino” per i “popoli” dell’Europa che, per altro, restano comunque “fieri della loro identità e della loro storia nazionale”. Il capoverso, dunque, se invoca l’unione sempre più stretta dei popoli dell’Europa (e qui l’eco del *to perform a more perfect Union* della Carta americana è sensibile), non dovrebbe implicare necessariamente la fusione di questi popoli, pur legati da un comune destino, in uno solo.

La sintesi dell’equilibrio ricercato nel *Preambolo* è poi ottenuta attraverso l’ossimoro (peraltro da diversi Autori criticato) “unita nella diversità”, che è contenuto nel quinto capoverso. Quest’espressione sembra dare *fondamento costituzionale* (almeno, a livello di *Preambolo*) al riconoscimento della diversità, e cioè ad una differenziazione all’*interno* dell’Europa, pur in un quadro che pone come valore fondamentale l’unione *dell’Europa*.

Certo, il *Preambolo* resta ambiguo sul nodo se l’unità europea sia l’“obiettivo” del processo di integrazione politica, o la condizione “data” sulla quale si fonda il Trattato costituzionale; è indubbio, però, che questa formula segna uno scarto significativo rispetto alle locuzioni contenute in Carte costituzionali (quale la nostra) che hanno ripreso la formula “francese” dell’unità e indivisibilità della Repubblica.

Infatti, qui l'Europa è sì definita come unita, ma unita nella diversità: la diversità apparendo, quindi, non come un "polo" in contrapposizione dialettica rispetto all'unità (secondo una gamma variabile che comprende, nella nostra Costituzione, il riconoscimento della differenziazione regionale e locale, nella parte in cui la Repubblica stessa, pur una e indivisibile, "riconosce e promuove le autonomie locali"), ma come un elemento intimamente connesso con l'unità stessa e da questa inscindibile (l'unità è tale infatti *nella* diversità) in una sorta di "binomio non scomponibile". Fra l'altro, sia consentito rilevare come un conto è parlare di Repubblica "una" (come nell'art. 5 della Costituzione italiana.), altro conto di Europa "unita": può apparire (e, forse, lo è) soltanto una sfumatura stilistica, ma il concetto di "uno" presuppone un'unità/identità di tipo *ontologico* (la Repubblica è "una" *in sé*), laddove il concetto di "unito" presuppone una unità/identità come risultato di un *processo*: (l'Europa *si è* unita, partendo dal molteplice) e, in questa seconda accezione, è molto più facile postulare la differenziazione.

Di riferimenti e previsioni per sviluppare per una cultura delle differenze in Europa ve ne sono poi altri nel titolo I della parte I del Trattato costituzionale.

Si potrebbe far cenno all'art. I-2, nel quale è enunciato il valore del "pluralismo" (che necessariamente implica anche il pluralismo culturale) fra quelli dell'Unione; e, molto più forte ed incisivo, all'art. I-3, 3 comma, nel quale, fra gli obiettivi dell'Unione, è espressamente affermato il rispetto della "ricchezza della sua diversità culturale e linguistica", nonché l'obbligo di vigilare sulla salvaguardia e lo sviluppo del "patrimonio culturale europeo".

Ancora: nei rapporti che l'Unione deve intessere con gli Stati membri, è prescritto all'art. I-5, 1 comma che essa rispetti l' "identità nazionale" di questi ultimi (identità nazionali che, essendo diversificate, sul piano europeo portano ad un approccio differenziato dal punto di vista culturale).

Importante è poi la previsione dell'art. 22 della Carta dei diritti di Nizza (ora, art. II-23 del progetto di Trattato costituzionale) in forza

del quale “L’Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”.

Da tutti questi riferimenti emerge nettamente il profilo di un’Unione chiamata a rispettare la differenziazione culturale e quindi a promuovere una cultura della differenza.

Ma oltre al dato per così dire *lato sensu* “costituzionale”, rinvenibile nelle disposizioni del Trattato costituzionale, è interessante osservare come si atteggi il panorama normativo, a livello di Trattati europei vigenti e di diritto comunitario derivato nel settore della cultura, e quanto esso sia specchio ed espressione di una “cultura delle differenze” in Europa.

Merita, subito, osservare che la “cultura” diviene materia di competenza dell’Unione soltanto a partire dal 1993, col Trattato di Maastricht, l’avvento dell’Unione e l’introduzione della “cittadinanza europea”. Infatti, è soltanto in quel momento, quando si decide il passaggio da un’unione di tipo “economico-commerciale” verso forme di integrazione più stretta che si pongano in un orizzonte attento al dato politico, che si riconosce la necessità di integrare non solo i “mercati”, ma anche i “popoli” europei e che, di conseguenza, la cultura viene a diventare uno dei settori di iniziativa e di azione anche a livello europeo e non più soltanto a livello nazionale (o regionale e locale).

Secondo l’art. 151 TCE (ex art. 128), “La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. L’azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l’azione di questi ultimi nei seguenti settori: – miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; – conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; – scambi culturali non commerciali; – creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”; lo stesso articolo stabilisce poi che “la Comunità tiene conto degli aspet-

ti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture". Mentre secondo l'art. 3 TCE, par. q), l'azione dell'Unione comporta un "contributo ad un'istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri".

Gli obblighi imposti dal Trattato sono, quindi, quelli di promuovere la cooperazione fra gli Stati, appoggiando ed integrando l'azione di questi ultimi, sullo sfondo del duplice principio del rispetto delle *differenze non solo nazionali, ma anche regionali*, in un quadro di scoperta e affermazione di un patrimonio *comune*. L'Unione, quindi, nel settore della cultura, non si sostituisce agli Stati membri, ma si affianca ad essi, al fine di incoraggiare la *cooperazione culturale in un quadro rispettoso del comune patrimonio, ma anche della differenziazione*. Sul punto, il Parlamento europeo è intervenuto con propria risoluzione del 5 settembre 2001, incoraggiando la creazione di un'effettivo "*spazio culturale europeo*".

Mentre, com'è stato sottolineato anche nella pubblicazione della Commissione europea *Costruire l'Europa dei popoli - L'Unione europea e la cultura*, p. 3, uno dei fondamenti dell'Europa è rappresentato dalla "formidabile eredità culturale che gli europei possono vantare"; sicchè "mettere in evidenza gli aspetti comuni dei patrimoni europei, rafforzare il sentimento di appartenenza a una stessa comunità rispettando le differenze culturali, nazionali o regionali" rappresenta una delle sfide che le politiche dell'Unione debbono affrontare nel settore della cultura.

Infine, ma qui la riflessione di taglio giuridico si deve aprire a contributi e spunti provenienti da altre discipline, ci si può domandare a quali "diversità" e a quale "unità", dal punto di vista culturale (di una "cultura delle differenze") si debba fare riferimento, sul piano effettivo. Su questo, occorre, peraltro, limitarsi soltanto e semplicemente ad alcuni spunti e suggestioni di riflessione che altri, non giuristi, con maggior competenza, potrebbero sviluppare.

È necessario segnalare il punto relativo ai rapporti fra la differenziazione culturale “endo-europea” e quella che deriva dal contatto dell’Europa con altre culture “extra-europee” portato dai fenomeni di immigrazione (in questo, è bizzarro che il *Preambolo* faccia riferimento ai popoli che ad “ondate” successive sono giunti sul Continente, quasi riferendosi alle epoche storiche remote, ma non sembri tener conto degli attuali flussi migratori: l’Europa è ancora oggi un Continente nel quale non popoli, ma grandi gruppi di persone provenienti da fuori approdano).

La differenziazione “endo-europea” è percepibile a diversi livelli: basterebbe pensare alla diversità linguistica, alla difficoltà che si avrebbe ancora oggi a scrivere un testo “comune” di storia dell’Europa (non legato, ovviamente, ai cinquant’anni appena trascorsi), e così via; ma, seppure non “culturale” nel senso stretto del termine, anche a quella che nasce dalla diversità delle tradizioni e delle esperienze giuridiche, politiche, costituzionali nazionali, che si riverberano in istituti giuridici, in regole costituzionali, in meccanismi politici ancora in buona parte differenziati. Tutto ciò, insomma, che contribuisce all’assenza di quell’opinione pubblica europea di cui parlano sia Grimm che Habermas.

Ma è anche vero che la differenziazione “endo-europea” appare molto minore rispetto a quella che passa rispetto alle culture “extra-europee”. In questo, peraltro, l’Europa stessa vive un’esperienza che la trascende ed è comune all’Occidente; non solo: rispetto alla cultura islamica, per esempio, essa stessa è vista come Occidente (e qui il riferimento è alla riflessione svolta da Fouad Allam nel suo interessante libro *L'Islam globale*, soprattutto nella parte in cui l’autore individua l’attuale evoluzione in senso “globale” della cultura islamica come reazione alla “globalizzazione” occidentale). In questo, l’Europa non può troppo “pensare a sé stessa” ed enfatizzare le proprie differenziazioni “endo-europee”, congratulandosi per il raggiunto traguardo della riunificazione con gli “Europei dell’Est”, avvenuta con l’allargamento.

Non va affatto dimenticato, inoltre, che una non piccola parte del processo di omogeneizzazione culturale in Europa è oggi semplice-

mente frutto del processo di globalizzazione che, così come impone stili e *standards* culturali *uniformi* in altre aree del mondo, in una logica deterritorializzata, le impone anche alla stessa Europa: in questo, l'Europa non sarebbe, perciò, immune da quella sorta di "americanizzazione" che sembra accompagnare tale globalizzazione.

Così come una parte non piccola della riemersione delle differenziazioni e delle identità culturali locali in Europa è riscontro sia del processo di integrazione europea, sia di quello della globalizzazione (è il binomio "glo-cal", arricchito in Europa non solo dalla dimensione della globalizzazione esterna, ma anche da quello dell'integrazione europea stessa, interna).

Si tocca, qui, un punto molto delicato: il fenomeno di globalizzazione, intersecandosi con la formazione di *enclaves* a livello locale, che non soltanto si articolano attorno ad appartenenze etniche, tradizionali o storiche radicate fortemente sul territorio, ma si costruiscono anche sulla base dell'aggregazione fra gruppi omogenei di immigrati, riproduce e riporta *all'interno* dello spazio europeo una parte dei conflitti che, su scala globale, si sviluppano fra Occidente ed altre culture (in particolare, quella islamica, che anch'essa, come si è detto richiamando Fouad Allam, si globalizza per reazione): basterebbe pensare alla recentissima, e delicata, questione del divieto di indossare simboli religiosi nelle scuole francesi.

All'interno degli Stati europei la tutela del diritto alla diversità (sotto il profilo dell'identità culturale, religiosa, etnica) assume progressivamente un'attenzione maggiore: neutralità o astensionismo non sono più sufficienti a rispondere alle esigenze del pluralismo ed alle richieste delle identità *lato sensu* culturali. Tale tutela si può tradurre in differenti modelli politico-giuridici ispirati dalla tolleranza o dall'intento di una loro assimilazione e che perciò si fondano sulla cultura politica liberale basata sui principi di libertà ed eguaglianza, o dalla loro valorizzazione e dalla loro promozione, in un bilanciamento tra diritti culturali e diritti della collettività imperniato anche sulla tutela e sulla valorizzazione della identità del "gruppo". La tutela viene, in definitiva, rapportata alla diversa sottesa concezione del principio di eguaglianza. Un'eguaglianza

formale di tutti davanti alla legge presuppone identità di trattamento che tende ad ignorare le differenze esistenti, nell'intento di arrivare a forme di assimilazione alla cultura autoctona.

Diversamente, una concezione di eguaglianza fondata sulla differenza del gruppo, sul riconoscimento di trattamenti speciali, di deroghe al diritto comune in relazione all'appartenenza etnica o religiosa, presuppone interventi pubblici di riequilibrio, che tutelano significativamente le identità ma, in realtà, finiscono con il non favorire processi di integrazione.

Secondo una tesi condivisibile (A. Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale*), un'attitudine multiculturale non si traduce necessariamente nella conservazione forzata di identità differenti (quelle tradizionali degli immigrati e quelle più conservatrici delle popolazioni autoctone) ma nella loro pacifica convivenza e sovrapposizione (ed al limite, fusione), nonché nella contemporanea tutela e promozione di quelle minoritarie e discriminate. Interventi pubblici sarebbero, in realtà, necessari solo per evitare forme di discriminazione e di oppressione, più che per la tutela delle diversità.

Da questo punto di vista, quindi, il *Preambolo* al Trattato costituzionale può avere sviluppi molto delicati. Esso, infatti, come si è tentato di mettere in evidenza poco sopra, sembra un tentativo di compromesso fra due opposte visioni (entrambe tipicamente "europee"): una visione "illuministica" che fa riferimento a principi e diritti "universali" dell'uomo, che è spinta verso il progresso scientifico, tecnologico, culturale, che punta al superamento dei particolarismi e dei localismi e che ha fiducia nella ragione e nella razionalità umana (cfr. 1 cpv.); ed una visione "romantica" che è invece sensibile ed attenta alle radici storiche, alle identità nazionali, alle diversità culturali, alla ricchezza della differenziazione.

Nella radice "illuministica" esso contribuisce a dotare l'Unione di una connotazione culturale e di un compendio di valori che appaiono non solo in parte estranei, ma anche conflittuali a quelli di cui sono portatori altre culture, *non europee* (*in primis*, quella islamica) e che pure sono destinate a venire in contatto-confronto con quella europea,

ai confini dell'Europa (è il caso dell'allargamento a Paesi come la Turchia), *all'interno dell'Europa* (nelle "enclaves"), *ai margini dell'Occidente* (nella contrapposizione o "scontro" fra le culture che si sviluppa nel mondo globalizzato).

L'Europa può, proprio nella specificità che le deriva dalla ricchezza della sua diversità culturale, porsi come attore di primo piano nel fenomeno della globalizzazione non solo e non tanto rincorrendo posizioni di contrapposizione rispetto al mondo americano, ma sviluppando una serie di correttivi alla "violenza" insita nello stesso fenomeno della globalizzazione e dei suoi tratti fortemente omogeneizzanti.

In fin dei conti, è proprio abbracciando la logica di una sovranità multi-livello; di una *governance* basata sul pluralismo istituzionale e sulle forme di democrazia partecipata, di un'unione che si costruisce progressivamente sull'integrazione attraverso il diritto (e non sul ricorso alla forza), di un'unità che si sviluppa nella diversità, di una cultura anche attenta alle specificità e alle differenze, pur nella continua ricerca e nella ininterrotta rielaborazione ed elaborazione di un patrimonio comune, che l'Europa può offrire spunti per un modello possibile di "globalizzazione sostenibile".

Aus einer juristischen Perspektive führt die Auseinandersetzung mit der europäischen Kultur der Unterschiede zur Betrachtung des "Demos", welche wiederum zum Thema der Legitimation einer verfassungsgebenden Macht in Europa überleitet. An die Betrachtung des "Demos" schließen sich Überlegungen von Grimm und Habermas an. Der Autor problematisiert das juristische Konzept des Begriffs "Volk", das dank der Französischen Revolution eine "fictio iuris" darstellt. Hierbei ist es von Nutzen, eine "multi level governance" und ein vielschichtiges Konzept der Bürgerschaft zu entwerfen, innerhalb dessen der Bürger differenzierte Bindungen politischer und bürgerlicher Zugehörigkeit entwickeln kann. Der Autor untersucht unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte die Präambel des Verfassungsentwurfs und kommt zu dem Ergebnis, dass sie zwei typisch europäische

Europa: una cultura delle differenze?

Konzeptionen vereint: eine "aufklärerische" Konzeption, die auf einer Reihe von universalen Grundsätzen beruht, und eine "romantische" Konzeption, die für nationale Identitäten und für kulturelle Unterschiede sensibel ist. Dank des Zusammentreffens von Einheit und Vielfalt kann die EU ein akzeptables Globalisierungsmodell entwickeln und damit eine Vorbildfunktion übernehmen.

ALEXIS P. LAUTENBERG

Vorrei prima di tutto congratularmi con Villa Vigoni per la scelta tematica di questo convegno alla vigilia delle Elezioni Europee. Il tema di questa sessione è ambizioso. E l'invito ad un "extra-comunitario" ad esprimersi sulla *cultura delle differenze* non può non essere interpretato nel senso di un intendimento largo del concetto di cultura europea.

Denis de Rougemont ha attribuito alla nozione di cultura europea una duplice accezione:

- sintesi della civiltà europea
- motivazione intima il cui obbiettivo ultimo è la libertà della persona.

Questa nobile definizione ha subito, nella sua traduzione concreta, sotto forma della costruzione europea nel secondo Dopoguerra, una declinazione che comporta una contrapposizione di due forze opposte, e cioè:

- l'avvicinamento, quale processo istituzionale e funzionale finalizzato a proteggere i vari attori da nuovi conflitti e
- la potenziale resistenza di fronte al trasferimento di prerogative a livello sopranazionale per il timore di una perdita di controllo di specifiche aree di *policy*.

Naturalmente la tradizione politico-legale, ma anche il tessuto economico dei vari stati europei, hanno fatto sì che ognuno di essi abbia sviluppato un suo profilo, oltretutto marcato dalla propria storia ed, in ultima analisi, cultura civica. Saremmo quindi propensi a seguire la via della spiegazione concettuale della nozione di differenza culturale piuttosto che quella ontologica.

È da questo confronto che è scaturito lo straordinario processo dell'integrazione di un continente. Dopo il suo avvio, caratterizzato da

una certa linearità della sua logica e da una relativa omogeneità degli intenti, l'approfondimento tematico del processo ma anche e soprattutto i mutamenti del contesto esterno hanno condotto, col tempo, alla ricerca di nuovi equilibri istituzionali degli assetti stessi. Ciò ha, nel corso degli anni, inciso sempre più fortemente sulle attitudini dei vari paesi di fronte ad un cantiere in continua evoluzione.

Trattandosi giustamente del contesto generale dell'integrazione si possono identificare soprattutto tre determinanti che ne hanno influenzato l'*iter* come pure la sua percezione. Il parametro che ha lungamente influenzato la dinamica dell'integrazione è senz'altro quello dello *choc* post-bellico e della fase di ricostruzione. Il secondo fattore di peso è rappresentato dalla caduta del Muro e dalla conseguente modifica dell'assetto continentale europeo che ha, a sua volta, influito e che continua ad influire sulla configurazione dell'integrazione scompigliandone molti parametri. Infine, vi è il ruolo della globalizzazione che agisce in senso trasversale e che viene ad aggiungersi ad altre forze nel contempo centrifughe e polarizzanti.

Ricordare questi elementi è importante per meglio capire come un paese culturalmente (oltre che geograficamente) così al centro del continente abbia seguito, *ab initio*, un orientamento diverso. Non a caso Berna si è alleata nel 1960 con Londra, Copenaghen e Oslo come pure con le altre tre capitali neutre dell'Europa di allora (Vienna, Stoccolma e Helsinki) per partecipare, nell'ambito dell'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS), ad una forma di contro-modello alla CEE. Non vi è dubbio, peraltro, che la Svizzera abbia trovato particolare conforto nella linea britannica, in un certo senso *spiritus rector* dell'approccio *light*, che si limitava ad una zona di libero scambio senza l'ambizione di una politica agricola comune.

Ma quali furono le ragioni più profonde della Svizzera per autoescludersi dal principale cantiere europeo del Dopoguerra?

È indubbio che l'uscita indenne per la seconda volta in trent'anni da una grande guerra abbia favorito, da un lato, un'attitudine di ripiego di fronte ai primi passi intrapresi dai nostri vicini. Questo sentimento largamente condiviso si spiega, d'altro lato, con l'importanza attribuita alla neutralità, come principale ragione dell'incolumità del paese. Tale attitudine può sorprendere in quanto le varie componenti linguistiche elvetiche sono intimamente legate alle loro rispettive aree di riferimento culturale. Predominò invece il bisogno di distinguersi al fine di proteggere la propria specificità.

Tale spiegazione non sarebbe completa se non venisse rilevato il ruolo giocato dalla dimensione economica. Grazie ad una struttura produttiva intatta e capace di soddisfare l'enorme bisogno di ricostruzione dell'Europa la Svizzera si è distinta, assai a lungo, per il suo regime economico liberale in confronto a quello di altri paesi europei. Ciò veniva a rafforzare la tesi del vantaggio a rimanere fuori dal nuovo approccio integrativo e a corroborare lo sviluppo di un rapporto fondamentale bilaterale con la CEE. In tutti questi anni la politica commerciale, come fattore predominante nell'ambito della nostra politica estera, è rimasto un fatto indiscusso.

Negli anni '80 le cose cominciarono a cambiare con i primi paletti della cooperazione monetaria, con il lancio dell'Atto unico e soprattutto con l'ambizioso progetto del Mercato unico. Questi cantieri, che conobbero una formidabile accelerazione con la caduta del Muro, ebbero un triplice effetto sulla posizione svizzera.

Dapprima, l'implosione del comunismo modificò rapidamente la reticenza ad aderire da parte degli altri paesi neutrali.

In seguito, la prospettiva della realizzazione del Mercato unico rese indispensabile lo sviluppo di forme di cooperazione più evolute e basate sulla ripresa dell'*acquis* per i tradizionali partner legati alla CEE da accordi di libero scambio. Nello stesso tempo il negoziato fece appa-

rire che a fronte dell'obbiettivo del Mercato unico il dispositivo legislativo svizzero era rimasto singolarmente protettivo. La bocciatura da parte del popolo dello SEE nel dicembre '92 isolò la Svizzera sia rispetto ai suoi partners tradizionali, che decisero di aderire, sia in relazione a quelli che optarono, come la Norvegia, per il nuovo spazio economico.

Infine, la spinta in termini di liberalizzazione, indotta dal Mercato unico e lo sviluppo di nuove politiche comunitarie in una serie di settori fece apparire in quale misura il dispositivo regolamentare e legislativo svizzero rimaneva ingessato. Il crescente divario diveniva così una ulteriore fonte di opposizione ad una sistematica convergenza con l'UE e *a fortiori* ad un'adesione.

Nonostante l'effetto positivo dell'entrata in vigore, nel 2002, di una serie di importantissimi accordi bilaterali con l'UE, la distanza relativa (istituzionale ma anche mentale) della Svizzera rispetto a Bruxelles è andata crescendo anche sotto l'influsso di un contesto esterno sempre più marcato dalla globalizzazione.

Quest'ultima ha avuto un doppio effetto sulla società. Da un lato, la crescente concorrenza internazionale ha forzato il mondo economico, in ciò facilitato dal gran numero di multinazionali svizzere, a recepire, più che altrove sul continente, la cultura d'impresa anglosassone con l'effetto di un aggiustamento strutturale di grande portata ma al quale parti importanti della società non erano preparate. La compressione dei costi, i licenziamenti ma anche le crisi finanziarie di questo inizio di secolo hanno pesato segnatamente sulle finanze pubbliche e sui sistemi pensionistici.

D'altro lato, il processo ha fatto apparire una crescente incertezza di parti importanti della popolazione di fronte al proprio futuro. È questa la tela di fondo di una tendenziale polarizzazione della società che si specchia molto direttamente nel suo comportamento all'urna. È in-

teressante rilevare, a questo punto, che il divario tra la parte germanofona ed italoфона, da una parte, e di quella francoфона, dall'altra, che caratterizzava negli anni '90 le rispettive attitudini di fronte alla CEE, si è vieppiù colmato con il risultato che il paese è oggi più omogeneamente scettico rispetto all'adesione.

Questo dato importante è probabilmente anche il risultato di altri sviluppi tra cui il fenomeno dell'immigrazione che ha fatto della Svizzera, con una percentuale del 20% di popolazione straniera, uno dei pesi più multietnici d'Europa. Un altro fattore, che personalmente legherei alla globalizzazione, è stato l'episodio del contenzioso con le istituzioni ebraiche americane al seguito del quale la Svizzera si è ritrovata largamente isolata di fronte ad una tematica che, con la sua valenza globale, ha scosso l'interpretazione tramandata del ruolo del paese durante (ed alla fine) del secondo conflitto mondiale.

Questa carrellata, per essere equilibrata, non può non rilevare il coinvolgimento crescente del paese sul fronte internazionale segnatamente nell'area della cooperazione, dei diritti umani e della risoluzione dei conflitti, ove la Svizzera si è riallacciata alla sua tradizione umanitaria, come pure l'adesione della Svizzera alle IBW e all'ONU. In un certo senso si assiste ad una sorta di rivincita della politica estera.

Detto questo, la società elvetica si considera presentemente più vulnerabile, il che spiega la sua tendenza a ripiegarsi su se stessa. Si tratta qui di una posizione difensiva, intanto, in quanto il paese ha raggiunto un invidiato livello di benessere che la liberalizzazione e l'avvento di nuovi attori stanno intaccando. Ma il paese ha anche reali timori di fronte ad una UE la cui evoluzione è divenuta meno prevedibile, il che aumenta ancora le incertezze e la paura di perdere la propria autonomia decisionale.

È sulla scorta di questi elementi che ci dobbiamo chiedere (1) ciò che differenzia la Svizzera dai paesi che la attorniano e (2) come va

definita la particolarità “culturale” nel senso percepito da parte della società civile. In altre parole gli elementi citati vanno messi in relazione gli uni con gli altri per capire l’*iter* in contro-tendenza al resto del continente da parte della Svizzera.

Trattandosi delle differenze saremmo tentati di identificare tre aspetti. In primo luogo, contrariamente alla dinamica iniziata da un certo numero di grandi personalità europee che hanno gettato tutto il loro peso sul piatto della costruzione europea, quale antidoto alle cause che avevano condotto a tre conflitti in 100 anni, l’approccio istituzionale *bottom up* che prevalse (e che prevale tuttora) in Svizzera escluse *ab initio* la partecipazione ad un cambiamento paradigmatico di tali dimensioni. In secondo luogo, un sistema che privilegia decisioni di tipo consensuale ha enormi difficoltà ad ammettere salti nel futuro che potrebbero rimettere in questione taluni parametri che stanno alla base del consenso stesso. Venendosi a trovare all’interfaccia tra la gestione tradizionale, ispirata da regole del gioco ben collaudate e da valori di riferimento largamente condivisi, da un lato, ed un contesto decisionale esterno percepito come una sorta di *black box*, dall’altro, la Svizzera è riluttante e tende ad irrigidirsi. In terzo luogo, l’adesione al progetto europeo presupporrebbe una disponibilità di riordino delle competenze interne come pure la modifica di talune modalità legate alla democrazia diretta, un intento che oltrepassava ed oltrepassa le capacità di un sistema abituato, per tradizione, a muoversi per piccoli passi senza mai scostarsi dalla verifica referendaria.

La seconda domanda, quella legata alla particolarità culturale svizzera, è più complessa. Perché se è vero che le varie aree culturali del paese sono da sempre orientate sui loro rispettivi grandi vicini, è molto più difficile individuare l’esistenza di una cultura svizzera nel senso più artistico del termine. L’inserimento di uno specifico articolo costituzionale dedicato alla cultura risale solamente al 1999. Le differenze tra le varie componenti culturali sono infatti consistenti ancorché gli ultimi cento anni hanno sviluppato qualche elemento di identificazio-

ne culturale nazionale (tra questi menzionerei Hodler, Giacometti, Tinguely, Dürrenmatt).

Ben diversa è la situazione nell'ambito della cultura civico-istituzionale. Con il varo della Costituzione della Confederazione moderna nel 1848 è iniziato un processo di identificazione che solo in rarissime occasioni ha conosciuto fessure. La nozione molto germanica della *Wil-lensnation* ha resistito alla prova del tempo. Detto questo, diversi episodi hanno mostrato nel passato recente un'immagine più contrastata. Sulla questione dello SEE il paese si è diviso in due parti di pressoché uguale forza e, per di più, con l'apparizione di una netta spaccatura tra la Svizzera tedesca da un lato, e quella italiana e francese dall'altro. Tale fenomeno, rarissimo nel passato, si è ripetuto in occasione di diversi scrutini federali su temi di natura economica e/o sociale.

Più recentemente, sotto l'effetto della già evocata globalizzazione, i timori e le reazioni difensive hanno riavvicinato le aree linguistiche ma polarizzato il paese trasversalmente. Questo fenomeno, che è in atto da diversi anni, raggiunse il suo apice in occasione delle ultime elezioni federali.

L'indebolimento dell'area di centro, tradizionalmente il fulcro del parallelogramma consensuale, potrebbe ulteriormente rafforzare, in sede esecutiva ma anche legislativa, le considerazioni economiche e finanziarie a scapito dei tradizionali meccanismi di riequilibrio. Non è escluso che tale tendenza possa anche toccare i delicati rapporti di avvicinamento all'UE.

D'altro canto, la già evocata crescente polarizzazione dovrà comunque fare i conti con la verifica referendaria. È possibile che nonostante il rafforzamento dei due poli più radicali l'elemento referendario corregga fino ad un certo punto le divergenze politiche di fondo.

In sintesi, come in altri paesi multiculturali e la stessa UE nella sua dimensione allargata, la Svizzera si troverà a dover conciliare, in con-

dizioni più difficili, una gestione efficiente ed economica del paese con la correzione degli squilibri sociali e regionali. In altre parole, la nostra sfida è quella classica del federalismo, che avviene però in un momento in cui l'UE stessa deve (ri)definire il suo proprio assetto a dei livelli di complessità, di differenze culturali e di attese di molto superiori.

Der Verfasser analysiert die Position der Schweiz im Prozess der europäischen Integration. Bedeutende Momente dieses Integrationsprozesses sind das Trauma der Nachkriegszeit, die neue politische Ordnung in Europa nach der Wiedervereinigung Deutschlands und die Konfrontation mit der Globalisierung. Um das Verhältnis der Schweiz zur EU zu verstehen, ist es notwendig, sich die politische und ökonomische Situation der Schweiz vor Augen zu führen: die traditionelle neutrale Haltung, die auch während des Zweiten Weltkriegs beibehalten wurde, und die starke Marktwirtschaft. Bezüglich des Integrationsprozesses hat sich die Schweiz zurückhaltend gezeigt, die Beziehungen zur EU wurden in bilateralen Abkommen angelegt. Diese bilateralen Beziehungen werden zunehmend ausgebaut, jedoch könnte sich die Schweiz aufgrund ihrer kritischen Haltung bezüglich der Auswirkungen von Globalisierung und Einwanderung erneut distanzieren. Will man die aktuelle Situation der Schweiz analysieren, so muss man die Aufteilung der internen Kompetenzen und die Tradition der direkten Demokratie, die kulturelle Besonderheit der Schweiz und ihre politisch-institutionelle Kultur, die auf der Verfassung der Konföderation von 1848 basiert, miteinbeziehen. Das große Problem der Schweiz besteht heute darin, wirtschaftliche Interessen mit sozialen in Einklang zu bringen. Genau in diesem Punkt können sich die Schweiz und die EU begegnen und gleichermaßen von einem Vergleich profitieren, denn auch die EU muss sich mit komplexeren und differenzierteren Fragestellungen sowie höheren Erwartungen als in der Vergangenheit auseinandersetzen. Der Vergleich zwischen der Schweiz und der EU kann folglich als ein Vergleich zwischen zwei Konzeptionen von Föderalismus verstanden werden.

Non credo sia produttivo parlare genericamente delle differenze fra le culture europee, dibattendo sulla necessità del loro mantenimento; appare invece più utile soffermarci su quale rapporto dovrebbe o potrebbe sussistere fra unità politica *in fieri* dell'Europa e le differenti culture che la compongono.

Su questo tema ci sono posizioni estreme che si possono così schematizzare. Alcuni sostengono che non esista un'identità europea e che, essendo le culture molto diverse tra loro, l'unità politica sia perciò difficilmente attuabile. Realizzabile sarebbe solo il Mercato Comune, e lo si è concretamente posto in essere, con maggiori e più funzionali regolamentazioni. Per ciò che concerne l'unione politica, essa non è auspicabile né legittima, occorrendo invece lasciare massima libertà e autonomia ai diversi governi nazionali. Questa è la posizione euroscettica, prevalente in Gran Bretagna in forme estreme o moderate. La posizione che ad essa sembra contrapporsi favorisce l'integrazione politica, sostenendo però che le numerose differenze esistenti fra gli europei costituiscono un valore irrinunciabile; creare o costruire un'identità implicherebbe imporne una unica, cancellando o schiacciando le differenze, a discapito della ricchezza e della varietà culturale. Questa è la posizione genericamente multiculturalista, sostenuta da autori cosiddetti *postmoderni*.

Si profila inoltre una terza posizione, in qualche modo più politica, che propenderebbe per una formula di compromesso. Le differenze sono innegabili, ma, digrignando un po' i denti, si riuscirebbero a conciliare unità e differenze. Tale posizione è stata recepita nel *Preambolo* del progetto di Trattato costituzionale, steso dallo stesso Presidente della Convenzione, che ne è molto orgoglioso. Gli altri membri del *Presidium* non condividono appieno tale entusiastico apprezzamento. La formula finale afferma come l'Europa sia una variegata mescolanza di civiltà, umanesimo, religione e tanti altri fattori socio-culturali, politici, economici, tradizionali, ma che nonostante tutto, gli europei avranno un futuro eccellente. I cattolici non sono d'accordo e vorreb-

bero nel *Preambolo* riferimenti specifici alle comuni origini cristiane della nostra Europa. Questo difficile compromesso potrà subire delle modifiche, ma ovviamente non esistono certezze.

Personalmente non mi sento di optare per una quarta posizione. Sostengo piuttosto che le suddette posizioni sono tutte viziate da un'insufficiente consapevolezza di quanto la costruzione europea sia innovativa e da un'altrettanto insufficiente comprensione dei radicali cambiamenti che la globalizzazione implica e che agiscono in profondità nelle culture e nella politica.

Sono del parere che queste posizioni non siano accettabili, perché non distinguono fra identità politica e identità culturale, distinzione – lo riconosco – difficile da chiarire, ma di fondamentale importanza. In secondo luogo, queste posizioni non colgono il carattere post-nazionale dell'identità europea: tendono quindi a pensare l'identità europea e il suo rapporto con le differenze come una ripetizione in grande della costruzione dell'identità nazionale. Una breve premessa definitoria può giovare ad esemplificare con maggior chiarezza questi concetti. Per identità culturale intendo la totalità di idee e di significati religiosi, filosofici, estetici, morali, storici, ma anche scientifici, che conferiscono significato alla nostra vita individuale e associata. L'identità culturale è il nostro DNA socio-culturale: ci viene trasmessa dai nostri genitori, comunicata attraverso la scuola e le altre agenzie di socializzazione, ma, non essendo un monolite sempre uguale a se stesso, è naturalmente suscettibile di alterazioni e modifiche nel tempo. È spontaneo chiedersi come avvengano tali variazioni: esse sono prodotte dal libero gioco delle forze, avrebbero detto gli idealisti tedeschi, dal *freies Spiel der Kräfte*, cioè nel libero gioco delle tendenze, delle opposizioni, delle lotte, talora addirittura cruento. Tali identità culturali non vengono definite e neppure modificate su delibera di un organo politico. Questo è il primo errore compiuto dalla Convenzione, nel momento in cui cioè ha deciso di stilare il *Preambolo*, atto che trovo illiberale. L'identità politica e culturale non può essere imposta da un organo politico, pur rappresentativo e nobile. L'identità culturale, riferibile al singolo sia come individuo sia come cittadino e membro di una comunità, si for-

ma invece nell'alveo della società e nell'interazione con gli altri individui e gruppi.

L'identità politica è oggi, in fase post-nazionale, rappresentata da un ormai piccolo gruppo di valori e principi squisitamente politici che nel caso dell'UE non acquisiamo, ma piuttosto deliberiamo di darci attraverso un atto politico, con la fondazione di una nuova repubblica, di un "principato novo", avrebbe detto Niccolò Machiavelli. Si tratta di valori e principi politici che sono i diritti fondamentali, la *rule of law*, e nella preferenza data alla coesistenza e alla cooperazione anziché al conflitto violento. Tali valori si concretano in leggi: l'identità politica quindi, a differenza dell'identità culturale, ha una forte valenza normativa non solo in senso giuridico, perché è scritta e vincolante, ma anche perché diventa un dovere dentro di noi.

Tale identità politica con la sua carica normativa oggi consta soprattutto di norme procedurali che ci permettono in ogni diversa situazione di ridefinire i nostri interessi e le nostre preferenze, tutti insieme ed in modo legittimo. Questa identità è rintracciabile in genere nella parte relativa ai diritti fondamentali delle Costituzioni, si definisce e si amplia da un lato nel discorso pubblico, nella *Öffentlichkeit*, e dall'altro attraverso le *policies* fondamentali di una entità politica, ad esempio in Europa il famoso "modello sociale".

Invece tutto ciò che definisce le nostre identità culturali, insomma le nostre concezioni filosofiche, religiose, ideologiche, la nostra *Weltanschauung* complessiva, non deve entrare nella decisione politica in questa fase post-nazionale, ne va anzi tenuto rigorosamente fuori. Ciò in particolare è vero nel caso di un comune spazio europeo, la forse troppo enfatica *Schicksalsgemeinschaft* (il "destino comune"), nel quale altrimenti rischiamo di cancellare e di depauperare le diversità culturali, che sono invece una delle ricchezze fondamentali dell'Europa.

È qui che si marca la differenza fondamentale con l'identità nazionale, che si è costruita attraverso la cancellazione, l'oppressione o l'omologazione di tradizioni locali, diverse e preesistenti, di carattere culturale, storico, religioso, giuridico. Le identità politiche degli Stati-nazione si fondano non di rado su una formula semplice, ma efficace: quella

dell'identificazione tra *demos* e *ethnos*, fra il popolo della sovranità popolare nella formula democratica e la nazione culturalmente ed etnicamente definita. Siffatta formula per l'Unione Europea – e in genere per le formazioni post-nazionali – sarebbe evidentemente impensabile, così come impossibile e indesiderabile sarebbe l'omologazione culturale, la quale provocherebbe il pericolo, se si cercasse di imporla, di far fallire lo stesso processo politico. Omologazioni culturali, insieme ad altre forme di compromesso un po' fragili e patetiche, come quelle tentate nel *Preambolo*, sono a parer mio superflue. Sarei propenso a cancellare l'inutile *Preambolo*, indipendentemente dall'approvazione o meno della Costituzione, essendo la definizione di questa identità culturale fuori luogo in un testo politico e normativo. Non è ad esempio presente nella Costituzione italiana, né nel *Grundgesetz* tedesco.

Le Costituzioni dovrebbero contenere esclusivamente quei valori e quei principi che si traducono in diritti civili, politici e sociali, qualunque sia la loro derivazione filosofica o religiosa, che esula dalle Costituzioni, giocando un ruolo soltanto nei processi costituenti. Principi, valori e procedure, qualunque sia la motivazione addotta dai costituenti a giustificazione delle proprie scelte, vengono recepiti negli articoli costituzionali, diventando quindi normativi e imperativi per tutti.

Ciò non implica un'astratta separazione fra identità politica e identità culturale.

Le identità culturali rivestono comunque un importante ruolo politico, perché sono rilevanti e decisive nell'interpretare quell'insieme di valori, principi e norme fondamentali che fondano l'identità politica; possono eventualmente essere funzionali in vista di un dibattito su eventuali modificazioni costituzionali. Le identità politiche normativamente fissate subiscono l'ininterrotto processo interpretativo, che accompagna ogni testo giuridico e in particolare ogni Costituzione, processo peculiare di ogni società civile, nelle sue diverse espressioni e che si realizza compiutamente nelle Corti costituzionali.

In Europa non abbiamo una Corte suprema, come quella degli Stati Uniti, che con la sua giurisprudenza e i dibattiti da essa suscitati ha ridefinito in 200 anni non solo l'interpretazione valida della Costituzione,

ma la stessa identità americana, soprattutto dopo la Guerra civile. Abbiamo però la Corte europea di giustizia, che in realtà ha già fatto un lavoro analogo in questi quarant'anni: in essa le culture nazionali e le loro diversità hanno avuto ampio spazio per affermarsi e farsi valere.

Desidererei in conclusione evidenziare un altro problema.

A mio modo di vedere l'Europa presenta così tante differenze culturali da non correre davvero rischi di estinzione per omologazione. Resta piuttosto per ora uno squilibrio profondo fra le differenze culturali e l'insufficiente unità e identità politica. La causa di ciò risiede nel fatto che, mentre l'Unione ha grandi poteri nelle questioni di fondo – si veda la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la stessa Commissione – restano ai governi e ai parlamenti nazionali numerosi poteri distributivi in quegli ambiti che più direttamente interessano il cittadino e sono dotati di maggiore visibilità per l'elettore, come l'educazione, i sistemi sociali, le pensioni, le politiche sanitarie. Le classi politiche nazionali sono ovviamente gelose di queste competenze, e ciò costituisce il vero ostacolo per la creazione di un'identità politica europea, che offra un maggiore spazio democratico e una maggiore legittimazione alle istituzioni unitarie europee e riesca a creare un equilibrio più fruttuoso ed efficace con le stesse diversità culturali.

Der Autor dieses Beitrags plädiert für eine klare Unterscheidung zwischen "politischer Identität" und "kultureller Identität" und kritisiert aus diesem Grund die Präambel des Verfassungsentwurfs: Ein politisches Organ sollte es sich nicht zur Aufgabe machen, kulturelle Identitäten zu beschreiben. Nichtsdestotrotz spielt die kulturelle Identität eine große Rolle für die politische Identität, durch ihren Einfluss auf den Prozess der Reflexion und der Reinterpretation, welcher jede Verfassung und im Allgemeinen jeden juristischen Text begleitet. Obwohl die EU und ihre Institutionen grundlegende politische Aufgaben wahrnehmen, bleibt die Entwicklung einer europäischen politischen Identität jedoch schwierig, da die nationalen Regierungen genau für die Aufgaben zuständig sind, die die Bürger unmittelbar betreffen, wie z. B. Bildung, Sozialleistungen und Rente.

La mia relazione si pone nella prospettiva di un nesso tra il progetto di una Costituzione europea e i rapporti tra Unione Europea e mondo musulmano. Nel valutare le questioni relative al mondo musulmano – preferisco parlare di mondo musulmano anziché di Islam – non solo si deve definire la complessità di quelle problematiche, ma altresì la dialettica della loro contestualizzazione nell’ambito della geopolitica mondiale, per cui esse entrano in relazione, confronto o scontro con ambiti esterni.

Il contesto purtroppo è difficile, perché ciò che attualmente connota i rapporti fra il mondo occidentale e quello musulmano è una forte tensione ideologica. Tale tensione sembra fondarsi su una polarizzazione entro due immagini che si autoescludono a vicenda: da una parte il mondo musulmano e l’Islam, e dall’altra l’Europa e l’Occidente, inteso genericamente come estensione della questione europea.

I rapporti fra Islam ed Europa investono un altro insieme di problematiche, riconducibili al più complesso rapporto fra ‘memoria’ e ‘storia’: esso riguarda in primo luogo l’integrazione dei futuri cittadini europei di origine musulmana e, in secondo luogo, pone la questione se in futuro l’Europa stessa possa pensare a una sua dimensione islamica. E ciò evidentemente rimanda al problema dell’integrazione della Turchia nell’ambito dell’Unione Europea.

La nascita di un’Europa delle differenze è resa più difficile, anzi risulta quasi intrappolata, da una visione di tipo culturalista, quella che tende a costruire ciò che definirei un “cortocircuito della storia”, ovvero quell’insieme di percezioni e immagini che ‘scattano’ automaticamente quando si pensa al rapporto tra Europa e mondo musulmano.

Tali stereotipi culturali influenzano pesantemente la ricerca di possibili meccanismi di integrazione dei cittadini musulmani presenti nei Paesi dell’Unione Europea e, al contempo, non permettono di comprendere le grandi fratture e la profonda crisi in atto nel mondo musulmano. Anche il radicalismo presente in alcune espressioni del mon-

do musulmano è manifestazione di quella crisi, anche se non è riconducibile unicamente ad essa.

La grave crisi in atto nel mondo musulmano è un elemento inedito nella storia dei rapporti fra Islam e Occidente; oggi il mondo musulmano si trova, direttamente o indirettamente, di fronte al compito di riformulare la propria identità al di fuori degli ambiti e dei canoni tradizionali che l'avevano sempre definito. Ciò significa che l'immaginario collettivo, l'antropologia culturale e tutti gli elementi che nei secoli hanno creato un'identificazione fra identità religiosa e contesto storico-culturale, e dunque hanno fondato logiche di comportamento, ora sono messi in discussione e si scontrano con sistemi di riferimento ad esso totalmente estranei. La storia del Novecento, infatti, per il mondo musulmano è la storia di una frattura fra la sua identità e lo spazio geografico-antropologico in cui essa si estrinsecava.

Il mondo musulmano attualmente, e forse definitivamente, non si identifica più con la sua area geopolitica tradizionale, ovvero con i Paesi islamici. È iniziato invece un processo complesso di omogeneizzazione e di globalizzazione, avviato in primo luogo dalla colonizzazione, ma in seguito scaturito dalla libera decisione di molti cittadini musulmani di trasferirsi volontariamente nei Paesi europei o negli Stati Uniti.

La situazione geopolitica mondiale deve quindi confrontarsi con un'identità islamica che, se non si colloca più soltanto all'interno di un'area geopolitica circoscritta, rappresenta inoltre un patrimonio di valori e comportamenti spesso del tutto nuovo rispetto ai canoni tradizionali dell'identità islamica.

Questo problema assume contorni quasi drammatici per i circa venti milioni di cittadini musulmani che vivono nei Paesi dell'Unione Europea: infatti le tensioni geopolitiche mondiali, ripercuotendosi direttamente sull'immaginario collettivo degli europei, rendono più difficile l'integrazione degli immigrati. A circa quarant'anni dalla fine della colonizzazione, oltre vent'anni dopo la rivoluzione iraniana, con l'emergere di segni non condivisi come il velo o le nuove moschee, in Europa va costruendosi un mondo di valori e comportamenti del tutto

refrattario alla possibilità di un'integrazione e di una compatibilità tra Europa e Islam, come se non potesse esistere un Islam "d'occidente".

Questo difficile problema del ridefinirsi dell'Islam in altri contesti sociologici, politici, etici e antropologici assume complessità ancor maggiore di fronte ai meccanismi giuridici e istituzionali legati al riconoscimento della cittadinanza ai musulmani in alcuni Paesi europei. Non si può più semplicemente parlare di un Islam come minoranza nazionale all'interno di alcuni Paesi europei: si pensi ad esempio alle popolazioni magrebine in Francia, a quelle indo-pakistane in Inghilterra o a quelle di origine turca e balcanica in Germania.

Queste minoranze vivono la psicologia e la problematica del disagio, perché un'integrazione che si limiti al riconoscimento del diritto di voto non riesce a risolvere il complesso e stratificato problema dell'identità e del senso di cittadinanza.

Oggi in Europa dovremmo riuscire a ricostituire il senso della *polis*, costruendo un linguaggio politico comune che ci permetta di vivere insieme, pur nella eterogeneità delle culture di provenienza.

Per questo è importante che l'Europa giunga a un momento di autentica "fondazione" della sua nuova identità. In tale nuovo quadro identitario, io auspico possa essere ricomposto quel divorzio fra "storia" e "memoria" che oggi si ripercuote sui meccanismi di cittadinanza. La presenza musulmana in Europa infatti non può ridursi a una semplice componente di tipo etnico, perché in Europa l'eredità greco-romana e quella greco-bizantina si sono spesso intersecate con la cultura araba. Ciò vale naturalmente anche per il mondo musulmano, che, ad esempio, ha del tutto dimenticato e trascurato, una figura come quella di Sant'Agostino, che era un berbero nato in Algeria.

Se vogliamo costruire uno schema politico adeguato a risolvere il complesso meccanismo dell'identità e della cittadinanza, dobbiamo necessariamente svolgere anche un lavoro sulla "memoria". Se esso certo riconduce al problema del "perdono" nella storia, allo stesso tempo è in grado di aprire prospettive inedite, non ancora sperimentate, sull'idea di cittadinanza – o di cittadinanze – all'interno dell'Europa.

A mio avviso oggi non si può più pensare l'Europa nell'ottica di un semplice trasferimento di competenze dagli Stati nazionali all'Unione, perché così rischiamo di non poter definire insieme il significato stesso dell'Unione. Esistono in Europa soggetti emergenti, in grado di avviare dinamiche che un sistema politico complesso deve tenere sotto osservazione, affinché non divengano pericolose ed eversive. Non si può dimenticare che tra i venticinque autori dell'attentato alle Twin Towers, esponenti di Al Qaeda, vi erano anche ragazzi provenienti da Paesi europei: dall'Inghilterra alla Francia all'Italia. Evidentemente nel loro caso qualcosa non ha funzionato nei meccanismi di integrazione: proprio per questo dobbiamo riflettere con attenzione sul rapporto tra "storia" e "memoria".

In diesem Beitrag geht es um die Beziehung zwischen der Europäischen Union und der islamischen Welt, welche durch die Immigration von ca. 20 Millionen Einwanderern in Europa stark vertreten ist. Da sich der Islam heute nicht mehr auf ein geopolitisches Gebiet beschränkt, muss er seine Identität neu definieren. Dieser tiefgreifende Prozess ist oft von Unbehagen begleitet, was auf eine Dialektik zwischen "Geschichte" und "Erinnerung" zurückgeführt werden kann, denn das historische Gewissen ist oft begleitet von Gedächtnislücken. Beispiel hierfür ist auf der einen Seite der Heilige Augustinus, Berber algerischen Ursprungs, der in der arabischen Kultur verdrängt wird, oder auf der anderen Seite der häufig nicht beachtete Einfluss der arabischen Kultur auf die europäische Kulturtradition. Die islamische Bevölkerung in Europa hat eine so komplexe Vorstellung von Bürgerschaft, dass die bloße Erweiterung des Wahlrechts dieser nicht gerecht werden kann. Um zu einem tiefen Verständnis zu gelangen, muss die Beziehung zwischen Geschichte und Erinnerung gründlich erforscht werden. In diesem Kontext ist es wichtig für Europa, durch eine Neudefinition und Neugründung das kollektive Bewusstsein zu erfassen.

Vorrei iniziare il mio contributo, dicendo che non condivido l'entusiasmo di molti per il progetto di Costituzione europea che la Convenzione ha presentato. Non nascondo di essere fra quelli che sperano che esso venga fermato definitivamente e mi auguro quindi che la Polonia e la Spagna non desistano dalla loro opposizione. In primo luogo ritengo che il progetto sia illegittimo. La Convenzione è andata oltre il proprio mandato, che non era quello di fare una Costituzione, ma di procedere a degli studi preparatori. In secondo luogo, ritengo che il progetto presentato sia molto pericoloso poiché – peraltro razionalizzando e sanzionando uno sviluppo in atto già da anni – delinea un'Unione Europea basata esclusivamente sul cosiddetto “federalismo di esecuzione”, il quale altro non è che una forma aggiornata del vecchio modello centralista e statalista di matrice francese (modello, osservo per inciso, del quale anche lo Stato italiano è un'attuazione). Il progetto di Trattato costituzionale della Convenzione è il motore designato di un potente processo di centralizzazione. Se infatti si sommano le competenze che esso assegna all'Unione in modo esclusivo, quelle che le assegna in forma condivisa, nonché le materie in cui l'Unione può fare degli interventi di supporto e di coordinamento, ci si avvede che al compiersi di tale processo gli Stati membri avrebbero un qualche potere in meno delle attuali prefetture francesi. E, aggiungo, la società civile europea ne verrebbe annichilita, perché il progetto prescinderebbe da essa in modo quasi assoluto. Si aggiunga che il progetto non offre soluzione ad un problema chiave, quello del vertice bicipite dell'Unione, con la Commissione e il Consiglio impegnati in un perpetuo braccio di ferro: un processo che si risolve in una continua crescita del potere *de facto* della burocrazia brussellese, tanto anonima e politicamente irresponsabile quanto pronta a intromettersi dappertutto.

Ho trovato interessante quello che è stato detto dai signori Kolb e Mácków riguardo alla cittadinanza europea come processo in atto e non come realtà già compiuta. Sono d'accordo, e ciò analogamente vale per l'Unione in quanto tale. Tanto più è allora urgente che tali

processi procedano con il giusto passo. Si sta invece camminando in una direzione sbagliata e pericolosa.

Un sintomo significativo di quanto sia astratto il progetto di Costituzione (non a caso elaborato da un organismo che si volle chiamare convenzione, un nome che attinge alla tradizione giacobina) è che viene dato pochissimo rilievo alla questione, fondamentale nella realtà europea, delle lingue. Credo che questo potrebbe bene essere il tema di un futuro convegno da fare a Villa Vigoni. Al riguardo varrebbe la pena confrontarsi con l'esperienza elvetica. Abbiamo un microcosmo al centro d'Europa, che ha affrontato già da secoli molte delle questioni che noi stiamo solo adesso affrontando, tra l'altro quella delle lingue. Non mi dilungherò, ma sarebbe un tema da approfondire: lasciarlo tra parentesi è invece sintomo di grave astrattezza, così come ne è simbolo l'inadeguato riferimento nel progetto alla ricchezza fondamentale d'Europa, che è la sua lunga, ricca e complessa storia. Non volendo citare, anzi ignorando sostanzialmente le radici cristiane dell'Europa, si è dovuto ignorare anche gran parte del retaggio culturale, dall'eredità classica fino all'Illuminismo. Ci si è lasciati alle spalle proprio ciò che avrebbe dovuto essere il nucleo forte del progetto, ossia l'identità europea. Non per questo tuttavia il progetto di Trattato Costituzionale è culturalmente neutro (e d'altra parte come avrebbe potuto esserlo?). Anche in questa sede, autorevoli consulenti della Presidenza della Convenzione ci hanno confermato che il documento è stato redatto ispirandosi al pensiero di Immanuel Kant. Da parte mia ritengo che le Costituzioni si debbano stilare, partendo molto più dalla storia che non dalla filosofia. Se però si vuol giocare ad ogni costo la carta della filosofia, non si può certo far riferimento esclusivamente a Kant.

Sono molto d'accordo con il signor Mayer: anch'io sono dell'idea che dobbiamo fermarci e riflettere. La formazione dell'Unione Europea è un fatto storicamente necessario e quindi positivo. Questo però non implica l'accettazione di un pensiero unico europeo, in forza del quale chiunque affermi di non essere d'accordo con il progetto attualmente al vaglio degli Stati viene tacciato di essere anti-europeo.

Ritengo (non so se esista questa espressione anche in tedesco) che

non si debba mettere il carro davanti ai buoi. L'idea della cittadinanza europea è un processo in corso: bisogna – dicevo – farlo continuare con il ritmo che gli è più confacente.

Prima di concludere vorrei fare qualche osservazione su temi specifici che sono stati toccati in questa sede.

Circa la questione del “direttorio” franco-tedesco: personalmente non mi scandalizzo che due o tre Paesi si riuniscono per accordarsi su temi che stanno loro a cuore. Far parte di un'unione non implica presenziare solo a riunioni plenarie. Se due o tre Paesi si riuniscono perché hanno progetti e obiettivi in comune o vogliono presentare proposte comuni, ne hanno piena facoltà: quando verrà il momento di una seduta plenaria, le loro proposte saranno valutate e si valuterà l'ipotesi di un possibile accordo. Non si può ogni volta criminalizzare chi vuol fare degli incontri ristretti, anche se sono dei “grandi fratelli” di questa Unione!

A proposito invece della questione della politica estera dell'Unione: credo che un'altra carenza del progetto di Trattato costituzionale è che perseveri nel dimenticare che dal punto di vista geopolitico l'Europa non è una, ma sono tante. Abbiamo gravitazioni diverse – rispettivamente baltiche, atlantiche, mediterranee, danubiane. È vero che la vittoria alleata nella seconda guerra mondiale ha imposto l'equazione Occidente = interesse geopolitico atlantico. Tuttavia, a quasi quindici anni dalla fine degli equilibri fissati a Yalta, credo sia giunto il momento di attribuire pari legittimità anche agli altri interessi. Le varie linee di gravitazione che s'intrecciano in Europa sono tutte legittime: richiedono di essere composte fra loro, ma bisogna comporle, non ignorarle. Pensare quindi di fare un Ministro degli Esteri o un Delegato degli Affari Esteri dell'Unione prima di chiarire tale fondamentale questione preliminare mi sembra un altro modo di mettere il carro davanti ai buoi.

Concludendo, sono convinto che fino a quando questioni come quelle appena enunciate non siano state aperte e approfondite sarebbe meglio procedere senza Costituzione. Per decenni abbiamo sviluppato le Istituzioni europee senza disporre di una Costituzione. L'Inghil-

terra ne fa a meno da secoli, e non sembra sentirne la mancanza. Quando la Costituzione sarà matura, la faremo. Non credo poi che si possa tralasciare la questione del *demos*, che si possa cioè tranquillamente andare verso una Costituzione che nasce come trattato internazionale. Saremmo di fronte ad una anacronistica Costituzione ottrita: come i sovrani di due secoli fa offrivano le Costituzioni ai loro popoli, adesso c'è il rischio che gli Stati membri ci offrano una Costituzione europea. Credo che gli Europei non possano accettare così tranquillamente un simile *modus operandi*, tanto più che il caso della guerra contro l'Iraq ha dimostrato come i nostri meccanismi democratici hanno probabilmente qualcosa che non funziona. Era evidente che una forte minoranza – o perfino una maggioranza – era contraria alla guerra, eppure la guerra è stata ugualmente portata avanti. Una ragione in più per non procedere oltre a tutti i costi, senza ponderazione. Non si tratta di fermarsi, ma di approfondire e di riflettere.

Zu Beginn seines Beitrags kritisiert der Autor das Projekt zur Europäischen Verfassung, weil er es für nicht legitim hält. Er bezeichnet den Verfassungsentwurf als Motor eines gewaltigen Zentralisierungsprozesses.

Die Tatsache, dass den Sprachen so wenig Bedeutung beigemessen wird, obwohl sie für die europäische Realität grundlegend sind, zeigt, wie abstrakt der Verfassungsentwurf im Grunde genommen ist. (Nicht zufällig wurde dieser von einem Organ ausgearbeitet, das sich Konvent nennt – eine Bezeichnung, die auf die jakobinische Tradition anspielt.) Eine Auseinandersetzung mit der helvetischen Tradition wäre hier durchaus lohnenswert. Leider wurde genau das vernachlässigt, was den Kern des Entwurfes ausmachen sollte: die europäische Identität. Berater des Konventspräsidiums bestätigen, dass in diesem Dokument der Gedanke Immanuel Kants zum Ausdruck kommt. Der Autor tritt dafür ein, dass Verfassungen einen mehr historischen als philosophischen Hintergrund haben sollten. Das impliziert jedoch nicht, dass es nur einen einzigen europäischen Weg gibt und alles davon Abweichende als antieuropäisch gilt. Die Entwicklung einer europäischen

Europa: una cultura delle differenze?

Bürgerschaft ist ein kontinuierlicher Prozess, den man in dem ihm entsprechenden Rhythmus weiterführen sollte.

Außerdem sollte man die Frage des demos nicht vernachlässigen, d.h. man kann nicht ohne Weiteres eine Verfassung akzeptieren, die auf einem internationalen Vertrag basiert. Wir wären mit einer anachronistischen Verfassung konfrontiert: So wie Herrscher vor 200 Jahren ihrem Volk eine Verfassung gaben, besteht heute die Gefahr, dass uns die europäische Verfassung von den Mitgliedstaaten vorgegeben wird.

Europa ist vor allen ökonomischen und monetären Definitionen zunächst eine *kulturelle* Einheit. Epochale Kodierungen haben die transnationale kulturelle Einheit Europas geprägt. Diese Prägung erfolgte in epochenübergreifenden Entwicklungslinien, viele davon beginnen in der griechischen Antike. Ich erwähne die Entstehung und Entwicklung der europäischen politischen Kultur der *Demokratie*, die allerdings in erweiterter Form aus den USA nach Europa zurückimportiert werden musste. Und ich erwähne – als eine Basis des europäischen Denkens – die *Schriftkultur*. Sie ist anderer Art als beispielsweise die Hieroglyphenschrift, weil sie auf dem phonetischen Vollalphabet beruht. Zwar hat sich die Technik, Wörter in Laute zu zerlegen, bereits um die Mitte des 2. Jahrtausends v. Chr. in Syrien und Palästina entwickelt. Aber das erste Vollalphabet ist eine griechische Erfindung.

Was bedeutet die Differenz zwischen der *ikonischen* (bildlichen) und der *phonetischen* (lautlichen) Repräsentation? Anders als die Hieroglyphenschrift repräsentiert die *Lautschrift* ihre Bedeutung auf eine sehr viel *abstraktere* Weise als die Hieroglyphenschrift: Die Bedeutung des Wortes wird repräsentiert durch die zeichenhafte Repräsentation des Lautkörpers. Und dieser ist – das war schon die kulturelle Erfahrung der alten Welt – in verschiedenen Sprachen ganz verschieden. Die Griechen führten ja das Vollalphabet darum ein, weil sie bestimmte vokalische Laute der phönizischen Sprache in ihrer Sprache nicht hatten. Der Sprachforscher Ferdinand de Saussure nannte dies die “Willkür des Sprachzeichens” (“arbitraire du signe”). Das phonetische Sprachzeichen steht in einem willkürlichen, nicht magisch-wesenhaften Bezug zur Bedeutung. Das Bildzeichen für “Haus” steht in *innerer Repräsentation* für den Gegenstand, aber der phonetische Lautbestand (‘pr’ im Ägyptischen, ‘oikia’ oder ‘oikos’ im Griechischen, ‘casa’ im Lateinischen, ‘Haus’ im Deutschen) in *keinerlei* innerlichem Zusammenhang mit der Sache.

Die Lautsprache hat sich von der magischen Wesensbezeichnung der Dinge verabschiedet. Sie hat sich, indem sie sich an der Folge

der menschlichen Laute orientiert, aus der Welt der Dinge ein Stück weit zurückgezogen zugunsten einer *abstrakteren* Form der Repräsentation. Diese ermöglicht aber eine *abstraktere* Form des Umgangs mit der Welt. Der Mensch kann mit einer solchen Schrift *abstrakte* Begriffe für die Welt bilden, z. B. den Begriff der ‘Materie’, den die frühe griechische Philosophie-Wissenschaft zu einem Leitbegriff der Welterkenntnis machen wird. Mit der griechischen Kultur beginnt so – ermöglicht aus ihrer abstrakten Schrift – eine neue, genuin abendländische *Metaphysik* als der *abstrakten Begriffslehre* von der Welt. Die griechische Schrift-Philosophie erfindet Worte wie “das Sein”, “das Unendliche”, “die Idee”, “die Materie” als Leitkodierungen einer neuen, genuin europäischen Schriftkultur. Diese neuen abstrakten Schriftbegriffe durchziehen und formieren die gesamte abendländische Kultur in den verschiedensten Kombinationen und Überkodierungen. Die abstrakte Schriftsprache setzt sich auf höherer Ebene fort in der abstrakten Formelsprache der Naturwissenschaften der Neuzeit. Die europäische Schriftkultur ist im Kern eine auf abstrakt-metaphysischer Begrifflichkeit fundierte und von ihr geprägte Kultur.

Insofern ist die europäische Kulturgeschichte bis heute durchzogen und geprägt von einem Grundkonflikt: dem Konflikt zwischen Mythos und Logos. Auch in der aufgeklärten, säkularisierten Neuzeit gibt es Wellen von Remythisierung, gute und auch politisch gefährliche.

Ich möchte aber noch auf einen anderen wichtigen Grundzug der europäischen Kultur zu sprechen kommen: den Begriff der *Freiheit*. Schon in Aischylos’ “Orestie” wird der Übergang vom Mythos zum Logos mit dem Begriff der Freiheit (“*eleutheria*”) verbunden. Auch das ist eine Tradition, die in Europa lange verschüttet war, aber durch die Aufklärung wieder zentrale Bedeutung gewann. Wir machen uns heute vielfach nicht klar, welche Kämpfe mit der Befreiung von Wissenschaft, Künsten, Moral auch in der europäischen Geschichte verbunden waren. Das waren – wie die *Wissenschaftsentwicklung* von Kopernikus, Giordano Bruno bis zu Galilei und darüber hinaus zeigt – Kämpfe auf Leben und Tod. Bruno wurde verbrannt, Galilei immerhin die Folterwerkzeuge gezeigt.

Und die *Künste*: Was verbindet eigentlich heute einen europäischen Künstler in Griechenland mit einem in Portugal, Finnland, Deutschland, Italien, England und wo auch immer? Was haben diese Künstler gemein? Eben doch dies: Dass sie eine Kunst nach *ihrem* Geschmack (und nach Auflagen der Kunstästhetik) machen können. Der Romantiker Friedrich Schlegel formuliert das in einem berühmten Fragment zur romantischen, will sagen: modernen Poesie: “Sie allein ist unendlich, wie sie allein frei ist, und das als ihr erstes Gesetz anerkennt, dass die Willkür des Dichters kein Gesetz über sich leide.” Das ist ein hohes Gut und auch hart erkämpft worden, diese Freiheit der Künste. Noch im 20. Jahrhundert ist sie immer wieder in diktatorisch-dogmatischen Ideologien erstickt.

Einer der Leitbegriffe der Kultur der Neuzeit ist jener großartige Begriff der “*Würde des Menschen*”. Der Renaissancehumanist Pico della Mirandola gebraucht ihn in einer Rede (“*De dignitate hominis*”), die er der Kurie in Rom vortragen, die aber dort niemand hören wollte. Am Ende musste er vor der Inquisition an den Hof der Medici nach Florenz fliehen.

Vielleicht gehört es zur Tragik Europas, dass just in dem Moment, als die Würde des Menschen als ein Leitwert der Kultur auf diesem Kontinent entdeckt wird, eine Eroberungsbewegung von diesem Kontinent ausgeht, die unendlich viel Leid in die Welt getragen hat. Der Dominikanerpater Las Casas beispielsweise berichtet über solche Greueltaten spanischer Invasoren an der indianischen Bevölkerung Mittel- und Südamerikas schon kurz nach der Entdeckung des Kontinents.

Europäische Identität: Sie ist im Guten, aber auch im Bösen geprägt von einer *Kulturgeschichte*, deren Erben wir auch dann sind, wenn wir sie kaum noch kennen. Für das politische Bewusstsein Europas aber wäre es gut, diese Tradition wach zu halten. Insofern plädiere ich sehr für die Aufnahme kultureller Leitbegriffe in die Präambel der Europäischen Verfassung. Und für eine Neuausrichtung unserer Schulen in Richtung auf ein nicht mehr primär nationales, sondern europäisches Kulturbewusstsein.

L'identità europea è profondamente influenzata – nel bene e nel male – da una storia culturale, di cui noi siamo ancora eredi, anche se spesso inconsapevoli. È importante per la formazione di una coscienza politica europea salvaguardare questa tradizione storica, come è stato fatto ad esempio nel Preambolo del progettato Trattato Costituzionale. Sarebbe molto importante sviluppare questa coscienza europea di una comune storia culturale anche attraverso il riorientamento della politica scolastica nei diversi Paesi europei. Più in generale, questa storia culturale può essere interpretata alla luce di una costante tensione dialettica tra mito e razionalità, dalla quale è derivata la stessa idea di libertà e lo stesso progresso scientifico, che hanno profondamente inciso sullo sviluppo di quelle idee dell'illuminismo, che formano il nucleo più autentico della storia culturale europea.

Mi sia permesso iniziare questo mio breve contributo con un richiamo al tema principale di questo convegno: Chi sono i cittadini d'Europa?. Vorrei dire: i nuovi cittadini dell'Unione Europea non sono ancora purtroppo cittadini europei consapevoli e responsabili. Una coscienza europea deve fondarsi necessariamente sul riconoscimento di quella realtà multiculturale, che è alla base stessa dell'idea di Europa. Riconoscere tale realtà vuol dire a mio avviso acquisire la capacità di dialogare con gli altri, riconoscendo e rispettando la loro alterità.

Tale capacità di dialogo include in sé una capacità di comprensione, la quale si fonda sulla conoscenza delle lingue, della storia, delle religioni e della cultura dell'altro. In tal modo si forma una cultura delle differenze, o detto in forma più precisa, quella *unità* che sorge dalla *molteplicità*, che rappresenta un'idea guida nel determinare l'identità culturale dell'Unione Europea.

Per giungere a questo risultato e quindi per far funzionare realmente questa unità nella molteplicità, vorrei analizzare due esempi che si riferiscono a due recenti anniversari. Il primo riguarda il cinquantenario degli accordi culturali europei, sottoscritti nel 1954. Accanto alla Carta sui diritti dell'uomo, questo accordo rappresenta lo strumento più importante a disposizione del Consiglio Europeo. Esso riguarda ad esempio l'organizzazione delle manifestazioni relative alle *capitali culturali europee*; esso prevede inoltre la progettazione di grandi mostre dedicate ad alcuni momenti decisivi dell'arte e della cultura europea, che vengono realizzati attraverso la collaborazione di diversi Paesi e dei principali musei europei.

In tal modo, ad esempio, sono state allestite le mostre dedicate ai Medici, all'epoca delle grandi scoperte geografiche o alla civiltà anatolica. Accanto a queste iniziative si colloca inoltre l'organizzazione di un *anno europeo della musica*.

In questi accordi culturali si è dato infine grande importanza all'aspetto linguistico, con la raccomandazione dello studio di due lingue

dell'Unione Europea oltre a quella di partenza, con il progetto delle *Langues vivantes*, con l'incentivazione delle competenze linguistiche dei figli degli emigranti oppure con la realizzazione di corsi linguistici televisivi diffusi in tutto il mondo.

L'altro anniversario celebra i quaranta anni del Trattato dell'Eliseo, stipulato tra Francia e Germania nel 1963. Tra l'altro questo Trattato ha portato alla creazione di un *Parlamento giovanile* franco-tedesco e alla decisione di redigere un manuale di storia comparata dei due Paesi, al fine di demolire ogni pregiudizio nazionalistico nella valutazione del Paese vicino. Questo libro è ora concluso, e io ne raccomando vivamente la lettura anche ai cittadini di altri Paesi europei, in modo che ognuno possa riflettere con più attenzione sulle peculiarità storiche del proprio vicino.

Sulla base di queste esperienze possiamo però meglio definire quali misure siano necessarie per giungere alla formazione di una coscienza europea e alla sua diffusione in cerchie sempre più vaste di cittadini; questa coscienza deve fondarsi innanzi tutto su un senso comune di corresponsabilità di tutti verso tutti.

A tal fine la televisione o il cinematografo o Internet stesso possono risvegliare interesse e simpatia verso gli altri Paesi dell'Unione in diversi modi, ma soprattutto con un'attenzione costante e continua ai diversi aspetti della realtà quotidiana e della storia culturale di ogni singola realtà europea. Sotto questo aspetto un valore esemplare hanno le esperienze del canale televisivo *ARTE*, fondato dalla collaborazione fra Francia e Germania e al quale hanno successivamente aderito molti altri Paesi europei. Mi auguro vivamente che possiamo presto incontrarci di nuovo a Villa Vigoni per poter riflettere insieme su queste esperienze e per poter analizzare le possibilità operative di una adesione quanto più rapida possibile della stessa Italia a questo canale, o attraverso la Rai o attraverso una delle numerose emittenti private ormai da tempo esistenti. Questo mi sembra possa essere un contributo concreto e particolarmente efficace alla formazione di una identità e di una cittadinanza europea.

In diesem Vortrag befaßt sich der Autor mit der Bildung einer gemeinsamen kulturellen Identität Europas und verweist dabei insbesondere auf die Multikulturalität als Kennzeichen der Europäischen Union. Aufgrund des fehlenden gemeinsamen Bewusstseins und der mangelnden Verantwortung der europäischen Bevölkerung wird es oft übersehen, worauf sich diese Identität bezieht, nämlich auf die verschiedenen sprachlichen, geschichtlichen, religiösen und allgemein kulturellen Traditionen und Merkmale der zur EU gehörenden Länder. Einbeit in Vielfaltigkeit, so lautet der Leitgedanke. Dialogfähigkeit, kultureller Austausch, auch durch Fernsehen – der ursprünglich nur französisch-deutsche Sender ARTE ist ein typisches Beispiel –, Kinematographie und Internet sind dem Autor zufolge geeignete Instrumente, um die zunehmend europäische Identität in den lokalen Kontexten zu verwurzeln.

Einige bedeutsame Ziele sind schon seit langem erreicht worden. Der Autor verweist hier auf zwei Jubiläen: Zunächst nennt er die kulturellen Vereinbarungen von 1954 mit ihren hochrelevanten kulturellen Implikationen – beispielsweise Veranstaltungen der kulturellen Hauptstädte Europas, grenzenüberschreitende Ausstellungen sowie die auf Verbesserung der Sprachkompetenz zielende Projekte, wie "Langues vivantes". Im Weiteren geht er auf den Elysée-Vertrag von 1963 ein, der u.a. eine weitreichende politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland veranlasst und das symbolische französisch-deutsche Jugend-Parlament geschaffen hat. Daneben hat dieser Vertrag auch zu dem Beschluss geführt, ein Buch über die Geschichte Deutschlands und Frankreichs im Vergleich zu veröffentlichen, um nationalistischen Vorurteilen weiter entgegenzuwirken.

La discussione svolta sul tema della cultura delle differenze rischia di chiudersi all'interno di una prospettiva esclusivamente giuridico-costituzionale. Sebbene ritengo molto importante che vi sia un momento di formalizzazione, quasi di "distillazione" giuridica, di elementi provenienti dal tessuto sociale, e che questa formalizzazione porti poi alla determinazione di alcune norme comuni, tuttavia, prima di formalizzare, credo sia necessario guardare con molta attenzione al tessuto sociale ed economico e ai contributi apportati da altre discipline per meglio circoscrivere e definire un concetto così complesso come quello di "identità culturale". Così non credo che non sia possibile o opportuno parlare di "cittadini europei". L'idea di cittadinanza europea può essere difficilmente definibile in un ambito strettamente giuridico, ma in sociologia, in antropologia, e in altre discipline analoghe, i "cittadini europei" sono una realtà concreta.

In questa prospettiva è importante precisare due aspetti, che possono essere rilevanti nell'attuale dibattito sulla politica europea. Il primo riguarda l'idea stessa di differenza. Ne abbiamo parlato finora in termini esclusivamente positivi, come un valore che deve essere salvaguardato e tutelato per garantire la ricchezza e la polivalenza dello stesso tessuto sociale e culturale. Non dobbiamo però dimenticare che la differenza può avere anche una valenza negativa. Vi è la differenza creata dalla povertà, dalla malattia o dall'emarginazione: suddette differenze, evidentemente, non possono essere tutelate e salvaguardate, tali che un cittadino rimanga sempre povero, o malato, o emarginato. Al contrario: queste differenze presuppongono l'attivazione di meccanismi di assistenza, di promozione economica e sociale, di integrazione, affinché le diversità innescate possano essere superate.

Il secondo aspetto che deve essere considerato soprattutto nell'ambito dei processi europei è il concetto di sviluppo, per altro da sempre elemento distintivo della tradizione della nostra Europa. Questa tradizione si fonda sulla solidarietà, sul *welfare state*, ma anche, e soprattutto in gran parte, sull'idea di "sviluppo": l'Europa e la cultura occi-

dentale si sono basate, e continuano ancor oggi a basarsi principalmente sulla voglia di procedere oltre, sugli obiettivi che ci poniamo individualmente e in gruppo per il nostro futuro, sul miglioramento che ci immaginiamo, sul superamento di alcune differenze, sulla capacità di innovazione.

L'Europa è anche questo: è innovazione scientifica e tecnologica, è ricerca. Se l'America ci batte per le applicazioni, per la concretezza, per saper trasformare da un punto di vista economico la scienza, credo però che molto ancora del *know-how* scientifico e innovativo sia patrimonio del nostro vecchio continente.

Ecco un altro elemento dinamico che contraddistingue l'idea stessa di Europa: la nozione di sviluppo e la capacità di superare alcune differenze negative devono quindi – a mio avviso – essere considerate come elementi costitutivi della nostra identità europea.

Nel corso delle sessioni precedenti, abbiamo effettuato una “immersione intellettuale” nei campi del diritto costituzionale e della politica, con approfondimenti dei diversi punti di vista che risultano sempre molto utili. Non bisogna però perdere di vista il contesto generale, pena il rischio che nella discussione comune persistano e si consolidino lacune. Ritengo che almeno in parte lo scetticismo, pure condivisibile, emerso oggi potrebbe essere smussato, in considerazione di alcuni elementi che ritengo fondamentali e che sinora non sono stati citati, come ad esempio l'impatto dei Fondi strutturali sui Paesi europei negli ultimi decenni, quello del patto di stabilità e quello dell'introduzione dell'Euro.

Che cosa sono diventati la Grecia o l'Italia del Sud a seguito dell'intervento dei Fondi strutturali? Come è cambiata la Spagna in questi ultimi trent'anni? Questo non può essere dimenticato. Sono trasformazioni che lasciano il segno. La storia d'Italia degli ultimi 15 anni non potrebbe essere capita in alcun modo – a partire da Mani Pulite fino all'attuale impoverimento dei ceti medi – senza considerare cosa abbiano significato l'Europa e le politiche economiche europee di questi stessi anni.

Ancora: gli italiani si lamentano del loro tenore di vita in seguito all'introduzione dell'euro, e questo è il segno di una sofferenza che sta

caratterizzando in maniera evidente la nostra convivenza e la nostra vita collettiva. Ma è indubbio che tutto ciò, nel bene e nel male, nella gioia e nel dolore, cambi la vita delle persone, cambi la società e finisca per cambiare anche la politica. Ed alla fine cambierà anche il diritto costituzionale, perché naturalmente queste conseguenze si produrranno successivamente.

Guardiamo dunque con attenzione ai cambiamenti della società, ma tali cambiamenti, o almeno parte di tali cambiamenti, nell'Europa dei nostri giorni sono determinati, nonostante di primo acchito possano apparire secondari, dai fattori che ho appena ricordato.

Die Diskussion über kulturelle Unterschiede wird sich nicht durch eine juristische Betrachtung beenden lassen; es ist schwierig, den europäischen Bürger juristisch zu beschreiben. Für andere Disziplinen – wie die Soziologie und Anthropologie – stellt der europäische Bürger ein empirisches Objekt dar. Unterschiede dürfen nicht immer positiv bewertet werden, da es Unterschiede gibt (entstanden durch Krankheit, Armut oder soziale Ausgrenzung), die durch entsprechende Integrationspolitik überwunden werden müssen. Um an diesen Punkt zu gelangen, ist es wichtig, die Vorstellung von Europa wieder mit dem dynamischen Konzept der Entwicklung und Innovation zu verbinden, welches die EU immer ausgezeichnet hat.

Die Betrachtung verfassungsrechtlicher Aspekte der EU ist von grundlegender Bedeutung, dennoch darf man dabei nicht den Einfluss vernachlässigen, den die EU auf die wirtschaftliche Situation und die soziale Ordnung der Mitgliedstaaten hat. Dementsprechend aufmerksam sollte man die Auswirkungen des Strukturfonds, der Euro-Einführung und des Stabilitätspakts auf die Mitgliedstaaten untersuchen. Man denke dabei beispielsweise an die großen Umwälzungen der vergangenen dreißig Jahre in Spanien oder an die aktuelle italienische Situation.

QUALE GOVERNANCE PER L'EUROPA?

WELCHE GOVERNANCE FÜR EUROPA?

La terza sezione del convegno è stata dedicata al tema *Quale Governance per l'Europa?* allo scopo di mettere a fuoco i diversi livelli di governo e le forme più appropriate di un possibile modello di federalismo nell'ambito dell'Unione Europea. Questa tematica riconduce nuovamente al progetto di Trattato Costituzionale e alla situazione della politica europea dopo la conclusione della Convenzione, *Leitmotiv* che scandisce alcuni fra i momenti centrali del dibattito; sotto questo aspetto la terza sezione si ricollega direttamente alla prima.

La terza sezione riproduce la trascrizione, rivista dagli autori, delle relazioni e dei contributi alla discussione di Beniamino Caravita di Toritto, Umberto Giovine, Stephan Collignon, Sergio Romano, Antonio Padoa Schioppa, Dario Rivolta e Silvio Fagiolo. La sezione è completata dalle relazioni di Siegfried Magiera, Beniamino Caravita di Toritto, Frank R. Pfetsch e dal testo originale dell'intervento di Umberto Giovine in lingua inglese.

Die dritte Sektion der Tagung war dem Thema Welche Governance für Europa? gewidmet und vor allem darauf ausgerichtet, die verschiedenen Regierungsebenen und die angemessensten Formen für ein mögliches föderalistisches Modell in der Europäischen Union herauszustellen. Dieses Thema führt notwendigerweise wieder auf den Entwurf des Verfassungsvertrags und die Situation der Europapolitik nach Beendigung des Konvents zurück, ein Leitmotiv also, das die wichtigsten Momente der Diskussion bestimmte. Insofern schließt sich die dritte Sektion der Tagung direkt an die erste an.

Es werden hier die von den Rednern überarbeiteten Vorträge und Diskussionsbeiträge von Beniamino Caravita di Toritto, Umberto Giovine, Stephan Collignon, Sergio Romano, Antonio Padoa Schioppa, Dario Rivolta und Silvio Fagiolo wiedergegeben. Vervollständigt wird die Sektion durch die Vorträge von Siegfried Magiera, Beniamino Caravita di Toritto, Frank R. Pfetsch sowie den Originaltext der Rede von Umberto Giovine in englischer Sprache

Ho l'onore e il piacere di moderare questa seduta dell'incontro *Verso le elezioni europee. Chi sono i cittadini d'Europa?* dedicata al tema: *Quale governance per l'Europa?*

In apertura di questa sessione desidererei sottolineare un passaggio importante: la discussione sarà focalizzata sulla *governance* per l'Europa, tema che solleva immediatamente una questione corollaria, quale *governance* cioè per un'Europa policentrica, per un'Europa che è ormai innervata e intessuta di una rete impressionante di livelli di governo diversi, di livelli di governo che sono differenzialmente dislocati rispetto allo stato nazionale e rispetto ai cittadini.

In Europa oggi esistono livelli di governo differenziati, che vanno dalle Regioni ai *Länder*, alle comunità autonome, alle regioni dei nuovi Paesi in procinto di entrare nell'Unione, all'attivismo impressionante dei comuni, delle province - delle contee, istituzioni di governo quindi che sono diversamente dislocate rispetto al livello di governo statale e che da dieci o vent'anni dialogano incessantemente. La capacità di incontro e di dialogo dei livelli substatali di governo in questi decenni si è sviluppata infatti in modo estremamente rilevante.

Quindi il tema che ci proponiamo di affrontare: *Quale governance per l'Europa?* richiede da un lato di tener presente il livello apicale di dialogo, di confronto e talvolta anche di scontro, ma anche di considerare che nell'Europa – nella nostra Europa a 15 e da domani a 25 – vi è un livello di dialogo fortissimo fra le istituzioni di governo substatale.

In Europa bestehen Governanceorgane auf verschiedenen Ebenen: Regionen, Länder, autonome Gemeinschaften, zusammen mit den zukünftigen Mitgliedsstaaten. Zwischen diesen existiert eine Art Synergie und ununterbrochene Zusammenarbeit sowie eine Dialogfähigkeit, die in den letzten zehn oder zwanzig Jahren entscheidend zugenommen hat.

Il punto di partenza della mia relazione è il processo costituzionale degli Stati Uniti, di cui vorrei solo ricordare alcuni episodi e alcuni personaggi, in particolare per sottolineare la distanza e la differenza e, in rari casi, la somiglianza col processo costituzionale in Europa. Inizierò con una citazione di Washington: “Mi pare che non possiamo andare avanti così, con gli *articles of confederation*, ma abbiamo bisogno di un *general government*”. Mi ha colpito l’espressione “*general government*”: prima della Costituzione di Filadelfia il governo, che diventerà poi federale, era un *general government*, di carattere molto generale, qualcosa di simile quindi al concetto di *governance*, oggetto specifico di questo mio intervento. Il ragionamento di Washington si può così riassumere: vi è l’esigenza di un nuovo tipo di governo generale. A partire da questa presa di coscienza scaturì la Convenzione di Annapolis e poi la Convenzione di Filadelfia.

Un giornalista conservatore americano, George Will del *Washington Post*, durante i lavori della Convenzione Europea, criticò Valerie Giscard D’Estaing, che aveva detto: “Se dovessi paragonarmi a uno dei padri costituenti, mi paragonerei a Jefferson”. Gli fu fatto rilevare che Jefferson, come è noto, non era a Filadelfia, ma a Parigi ed era comunque contrario a queste idee. Approvata la Costituzione, lui e Adams, secondo quanto affermava uno storico dell’epoca, incrociarono le dita. Jefferson non può rappresentare quindi per Giscard un modello da imitare.

Tra l’altro, è interessante notare come uno dei *Leitmotive* che contraddistinguono l’amministrazione repubblicana di George W. Bush sia: “Ma in fondo l’America di oggi è l’America di Hamilton”. Viene spontaneo chiedersi come mai Hamilton risulti così antipatico e a tutti piaccia Jefferson. Ciò non è spiegabile sotto il profilo costituzionale: Jefferson era semplicemente più simpatico, mentre Hamilton era considerato un tipo dai modi molto sbrigativi, e, secondo alcuni, anche di oscure origini, fattore decisivo per alienarsi le simpatie di molti.

Tuttavia, ad una tavola rotonda tenutasi a Washington e dedicata alla contrapposizione fra Hamilton e Jefferson, un esperto e ammira-

tore di Hamilton disse: “No, la verità è che agli intellettuali non piace il mercato e prediligono quindi Jefferson. E sono proprio gli intellettuali che scrivono i libri”. Si può così spiegare come nell’odierna America di Hamilton quest’ultimo non piaccia, al contrario di Jefferson.

Ma torniamo al discorso sul *general government* che voleva Washington. Due secoli e mezzo fa, nell’America di Washington, si parlava di un governo generale, mentre oggi si parla di *governance*. In realtà, mentre il *general government* all’epoca era un concetto completamente nuovo, *governance*, come sappiamo, non è un concetto nuovo, e non ha neppure matrice politica. Il termine, citando il *Convivio*, è tradotto con “governazione”. Quando si parla però delle *corporations*, non si dice governazione, ma *governance*. Si parla cioè di *governance* in relazione a una sfera che non afferisce né alle costituzioni, né alla politica. Il fatto è già di per sé interessante e si ricollega a quanto già detto in relazione ai vari tipi di cittadinanza, riferendoci a comuni, contee, regioni..., ma aggiungo anche in relazione a società per azioni, *stakeholders*, *bondholders*, *shareholders*... Se poi a questi aggiungiamo coloro che agiscono in Internet, che usano il web, che usufruiscono dell’*e-commerce*, diventano miliardi di persone, che intessono miliardi di transazioni ogni giorno.

Noi abbiamo a che fare, quando si parla di *governance*, con questa *polity*, con questa enorme comunità, e quindi i nostri criteri costituzionali di cittadinanza, molto legati allo Stato nazionale, mostrano i loro evidenti limiti. Certamente anche negli Stati Uniti d’America, se non ci fosse stata l’evoluzione dovuta anche alla Guerra Civile, avremmo probabilmente avuto una storia con esiti diversi. Se pensiamo a quella che fu la Federazione nei primi 80 anni, nell’ipotesi che fosse rimasta così, sarebbe stata più simile alla Svizzera, addirittura alla Svizzera anteriore all’*Act de Mediation* di Napoleone. Quella sarebbe stata la Federazione americana.

Quando arriviamo però alla Guerra Civile, c’è una ripresa e un rafforzamento del governo federale, evidenti già a partire dalla definizione di cittadinanza. Nell’articolo quarto, sezione due della Costituzione americana si dice: “I cittadini di ogni Stato avranno i privilegi e le immunità dei cittadini degli altri Stati”. Vi era quindi una cittadinanza che difende-

va il cittadino che dal Massachusetts si spostasse in Virginia o a New York. Dopo la Guerra Civile, dopo questi fatti rivoluzionari – 80 anni dopo – il 14^o emendamento, che è del 1868, diede una ben altra definizione di cittadinanza. Esso afferma: “Tutti coloro che sono nati o naturalizzati negli Stati Uniti, e quindi soggetti alla giurisdizione statunitense, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato nel quale risiedono”. È un’inversione completa: non più cittadini della Virginia o del Massachusetts, che devono avere gli stessi diritti quando si muovono da uno Stato all’altro, ma cittadini degli Stati Uniti. Questo è l’inizio, segnato dal 14^o emendamento, dell’evoluzione verso un tipo di federazione molto diverso da quello che era stato concepito da Washington, per non parlare di Jefferson, o persino di Hamilton, che pure sosteneva la figura di un re costituzionale, cioè un presidente che venisse eletto a vita.

Questo non è avvenuto. Il mio maestro Gianfranco Miglio scrisse un libro a proposito dei federalismi degenerati e, a parte il termine “degenerato” che ha una connotazione alquanto peggiorativa, non vi è alcun dubbio che il punto nodale fosse proprio questa evoluzione o involuzione di una federazione, così come era stata concepita ad Annapolis o a Filadelfia, fino alla presidenza imperiale, passando per il *New Deal* di Roosevelt e ai suoi esiti successivi. E la presidenza attuale non fa eccezione: i repubblicani in questo caso non hanno certamente diminuito il numero dei funzionari pubblici in America, l’hanno caso mai aumentato da Reagan a Bush. Di fronte a questi cambiamenti, comunque, la cittadinanza propria di uno Stato nazionale non coincide più con la cittadinanza con la quale ci confrontiamo oggi, che io cerco di definire in questo modo per includere questa *governance* di varie cittadinanze: un tipo di federalismo che guarda verso l’interno e un tipo di federalismo che guarda verso l’esterno. Ora parliamo di Europa. Voglio dire: il federalismo che guarda verso l’interno è quello che, in base ai principi federalisti, dovrebbe fare intervenire l’autorità pubblica il meno possibile in base al principio di sussidiarietà, per il quale, se i cittadini, i loro gruppi o le loro società possono fare da soli, il governo è meglio che non c’entri. Preciso: nessun tipo di governo, né quello locale, né quello nazionale.

Naturalmente poi c'è un altro tipo di sussidiarietà più gerarchico, in cui le questioni si risolvono al livello più vicino ai cittadini. Ma è la cittadinanza, è la sussidiarietà attiva quella che deve interessare di più.

Ora, in questo caso noi vediamo invece che la Costituzione europea viceversa va verso un aumento delle competenze centrali. In pratica, le competenze centrali vengono aumentate e non si capisce più dove stia il federalismo, se si tende a un eccesso di centralizzazione. Quindi, questa idea di *corporate citizenship*, che ci viene dall'economia, può essere molto utile per sbloccare tale degenerazione del federalismo che si comincia a delineare nel progetto di Costituzione europea. Nell'ultimo *World Economic Forum* di Dallas è stato presentato un *paper* scaturito da una lunga inchiesta internazionale, dove si parla proprio della *corporate citizenship* e dove vengono definite, per esempio, le regole di funzionamento della Borsa di New York e delle altre Borse. Elenca tutte le varie altre iniziative che definiscono la *corporate citizenship*, *global reporting initiative*, i nove principi dell'O.N.U. sul *global compact*. Come si può evincere da quanto detto finora, esiste già una giurisprudenza di questa cittadinanza che si chiama *corporate*. Essa si collega anche agli investimenti responsabili (*social responsible investments*), alla responsabilità societaria (*corporate responsibility*) e alla responsabilità comunitaria. Quindi dalla *governance* delle società e dell'economia torniamo, attraverso questa responsabilità, alla responsabilità sociale e a quella politica, passando però attraverso meccanismi che attengono ad altre sfere.

Qui di nuovo possiamo riallacciarci alla lezione di Miglio, il quale dopo una vita spesa nella dottrina dello Stato e nel diritto pubblico europeo, nell'ultima parte della sua vita passò il tempo a picconare, come si dice adesso in Italia, lo *jus publicum* europeo e a recuperare le cittadinanze preesistenti agli Stati nazionali, e quindi quelle che risultano sia dall'*Ancien Régime*, sia addirittura dall'Impero. Miglio scoprì che esse erano molto più numerose, molto più radicate di quanto si volesse far credere.

Naturalmente le dimensioni dello Stato cambiano molto questa situazione: se esaminiamo le tendenze attuali, possiamo rilevare come

nel novero dei dieci Paesi più ricchi del mondo solo due hanno più di cinque milioni di abitanti: la Svizzera, che ne ha sette, e gli Stati Uniti, che ne hanno duecentosessanta. Tutti gli altri sono piccoli Stati, in gran parte petroliferi. Il dibattito sulle dimensioni adatte per il federalismo non è nuovo, se già Aristotele sosteneva che uno Stato grande non può essere regolato da leggi giuste o se, al contrario, James Madison, altro padre della Costituzione americana, riteneva che più grande è uno Stato, tanto più esso risulta adeguato ai suoi scopi.

Per concludere l'analisi di come la *governance*, un termine, come già detto, di derivazione economica, possa influire positivamente sulla politica, dobbiamo approfondire le considerazioni svolte finora sul federalismo che guarda verso l'interno e che dovrebbe ridurre al minimo gli interventi dello Stato, considerando ora anche l'altro aspetto, cioè il federalismo che guarda verso l'esterno. Quand'è che l'Europa ha quindi bisogno di strutture centrali, in questo caso federali, forti? Nei grandi progetti ovvero progetti di infrastrutture, telecomunicazioni, progetti spaziali e, quando ce l'avrà, progetti di geopolitica e di geoeconomia. Quindi, quella centralizzazione dei poteri, che non serve, anzi è dannosa, quando si parla di cittadinanza, diventa indispensabile quando si parla di competizione mondiale. L'Europa deve così coniugare queste due esigenze, che possono risultare contraddittorie l'una con l'altra. Questa sarebbe la *out world looking federalist governance*, che in questo momento manifestata anche da importanti iniziative: il programma-quadro della ricerca europea, di cui si è parlato anche a Villa Vigoni; gli investimenti nella ricerca come quelli annunciati dalla Banca Europea degli Investimenti; grandi programmi spaziali e gli interventi sulla concorrenza, fatti prevalentemente dal Commissario Monti, che hanno consentito all'Europa di dialogare o di scontrarsi con altre realtà geopolitiche, pur non avendo una linea ben definita, ma comunque difendendo gli interessi europei.

Non c'è da stupirsi che il linguaggio dell'economia proceda più velocemente rispetto al linguaggio della politica. Anche nel recente incontro trilaterale franco-anglo-tedesco si è ricorso a tecniche evidenti di *understatement*, dando versioni minimaliste e ricorrendo a termini

economici, apparentemente meno invasivi, ma non per questo meno significativi rispetto a quelli politici. Si è così parlato di un *memorandum understanding*, che si è limitato a indicare alcune *best practices* agli altri Paesi. Proprio per questo però noi ci dobbiamo continuamente confrontare sul rapporto fra la *governance* dell'economia e la futura *governance* europea.

In diesem Beitrag wird die aktuelle Diskussion um den europäischen Verfassungsentwurf mit dem Prozess verglichen, der in den USA mit der Formulierung der Verfassung abgeschlossen wurde. In diesem Prozess spielte die Idee des "general government" der verschiedenen Mitgliedstaaten eine große Rolle. Diese Idee könnte der heutigen Vorstellung von Governance entsprechen. Governance kann nützlich sein, um verschiedene Formen von Bürgerschaft genauer zu definieren – vom kommunalen über den regionalen und nationalen bis hin zum europäischen Bürger. In diesem Kontext sollte das Internet nicht vergessen werden, ein anderes Netz mit globalen Ausmaßen, das die Bildung einer weltweiten Gemeinschaft unterstützt. Die ökonomische Governance kann dazu anregen, den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Formen von Bürgerschaft genauer zu beschreiben und ein wirksames und dynamisches föderales System in Europa zu schaffen. Bezüglich der Konzeption eines föderalen Systems ist es notwendig, zwischen nach außen gerichtetem Föderalismus zu unterscheiden, für den Zentralisierung in bestimmten Bereichen notwendig und wünschenswert ist (z. B. im Bereich von Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Außenpolitik, Aufbau von Infrastrukturen und großen Forschungsprojekten), und dem nach innen gerichteten Föderalismus, in welchem das Prinzip der Subsidiarität gedeihen muss und von Seiten einer zentralen europäischen Macht so wenig wie möglich interveniert werden darf. Im Verfassungsentwurf hingegen wird ein Bild entworfen, in dem die Zentralisierung von Kompetenzen zunimmt, auch im Falle eines nach innen gerichteten Föderalismus.

Ich möchte mich hier auf das Thema der wirtschaftlichen *Governance* beschränken, die allerdings ein paradigmatisches Beispiel für viele andere Bereiche der Regierungsfähigkeit Europas ist. Europa hat viele wirtschaftliche Probleme, angefangen bei der Arbeitslosigkeit, dem geringen Wachstum, den Problemen der öffentlichen Haushalte u.s.w. Sicherlich sind diese Probleme eine wesentliche Ursache dafür, warum Europa bei den Bürgern zunehmend an Glaubwürdigkeit verliert.

Wir haben in den letzten Jahren verschiedene Ansätze zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas gesehen und den Versuch, Europa zu einer der dynamischsten Zonen der Welt werden zu lassen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob wir über die geeigneten Instrumente verfügen, um diese Ziele zu erreichen. Im ersten Teil meiner Ausführungen möchte ich kurz analysieren, warum es Probleme gibt, und anschließend Vorschläge zur Verbesserung machen.

Zunächst zur *Governance*: Was heißt das? *Governance* ist ein System von Politikregeln, und in Europa sind diese Regeln extrem kompliziert. Wir haben vier verschiedene Arten von Regeln: Erstens, die in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza geschaffenen Institutionen regeln Politikbereiche. So muss z.B. die europäische Zentralbank prioritär die Preisstabilität wahren, die "*excessive deficit procedure*" setzt der Fiskalpolitik Grenzen, und das Koordinationsinstrument der "*Broad Economic Policy Guidelines*" versucht, einen Rahmen für diverse Formen der Politikkoordination zu geben.

Dieser Vertragsrahmen ist, zweitens, durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstärkt worden, der eigentlich eine Ausführungsbestimmung für die "*excessive deficit procedure*" ist. Auf die Schwierigkeiten damit komme ich später noch einmal zurück.

Drittens gibt es seit etwa zehn Jahren auch die Prozesse von Cardiff und Luxemburg sowie den Köln-Prozess. Im Gegensatz zu den vorherigen Ansätzen sind diese Prozesse sehr viel weicher und haben weni-

ger Verpflichtungskraft gegenüber den nationalen Regierungen. Beim Cardiff-Prozess geht es um die Vervollständigung des Binnenmarktes, in Luxemburg um die Arbeitsmarktreform. Köln etablierte den "*macro-economic policy dialogue*", der einen optimalen "*policy mix*", d.h. ein spannungsfreies Zusammenwirken von Geldpolitik, Lohnabschlüssen und der Fiskalpolitik ermöglichen soll.

Als viertes Element können schließlich die verschiedenen Wirtschaftsstrategien erwähnt werden, angefangen mit der Lissabon-Strategie, die sich Ziele mit höchster Ambition gesetzt hat. Nun zeigt sich aber, dass diese Strategien und Prozesse im Rahmen der etablierten institutionellen Arrangements nicht fähig sind, effiziente Resultate zu produzieren. Wir befinden uns heute im vierten oder fünften Jahr der Lissabonstrategie, und bisher sind nur wenige Ziele erreicht worden. Das Treffen von Schröder, Blair und Chirac im Februar 2004 in Berlin sollte wieder einen neuen Impuls setzen, aber auch hier stieß man sofort auf die Widersprüche und Probleme, die bei privilegierten Allianzen auftreten. Wir stellen fest, dass Europa, egal was es macht, immer wieder irgendwo gestoppt wird.

Ich denke, das hat eine Menge damit zu tun, dass die letzte Verantwortung für diese Politik bei den nationalen Regierungen liegt. Das führt dazu, dass niemand wirklich für das europäische Gesamtinteresse verantwortlich ist. Zwar befassen sich alle Strategienprozesse und Prozeduren mit Europa, aber kein gewählter Vertreter ist letztlich für Entscheidungen gegenüber allen europäischen Bürgern verantwortlich. Eine *accountability*, aufgrund derer man den europäischen Bürgern gegenüber offenlegen muss, was man warum tut und ob es geschieht, gibt es nicht. Dieser Demokratiemangel führt zu Effizienzangel.

Wo sind die Probleme? Auf der einen Seite haben wir vollintegrierte Wirtschaftsbereiche, die gemeinsame öffentliche Güter hervorbringen. Auf der andern Seite sind die politischen Koordinationsmechanismen zu schwach, um sicher zu stellen, dass diese Güter auch in ausreichendem Maße bereitgestellt werden.

Viele europäische Gemeinschaftsgüter sind eine Folge der Währungsunion und des Binnenmarktes: Die Höhe der Inflation, der Zinsen, das Wechselkursniveau, aber auch die Wettbewerbspolitik betreffen alle europäischen Bürger in gleichem Maße. Die Währungsunion war notwendig, um die strukturellen Wirtschaftsprobleme der 80er und 90er Jahre zu lösen. Wenn man sich erinnert, welche Probleme etliche Länder der Europäischen Union mit Währungskrisen und hohen Zinsen, mit wachsender Arbeitslosigkeit und übermäßigen Haushaltsdefiziten vor der Euroeinführung hatten, dann erkennt man den politischen Quantensprung der letzten sechs Jahre. Der Euro ist ein Erfolg. Die europäische Zentralbank hat sich streng an ihr Mandat gehalten und Preisstabilität gewahrt. Darüber hinaus ist die Arbeitslosigkeit in Europa deutlich gefallen: von 10,8 in 1997 auf 8,0 Prozent in 2001. In den ersten fünf Jahren der EWU wurden Arbeitsplätze in der Europäischen Union geschaffen, wie niemals zuvor in der Geschichte: fast 8 Millionen in drei Jahren. Auch ist Europa krisenresistenter geworden. Schocks wie der 11. September, Währungskrisen in Lateinamerika, Russland oder Asien führten nicht mehr zu innereuropäischen Finanzkrisen.

Diese strukturellen Verbesserungen finden jedoch keine Entsprechung in der politischen Zusammenarbeit. Die Ziele der Lissabon-Strategie werden nur unzureichend umgesetzt, der Stabilitätspakt ist auf der Intensivstation, und auch im Bezug auf die Wechselkurspolitik gibt es Probleme. Hierbei offenbart sich das Problem der *Governance*. Beispielsweise sind für Wechselkursfragen die Finanzminister zuständig, und diese konnten sich bisher nicht einigen, wie sie mit ihrem wichtigsten Partner, den USA, in dieser Frage umgehen sollen. Auch stellt sich die Frage, ob Europa überhaupt die Fähigkeit, die Kraft und den politischen Willen hätte, den Amerikanern etwas entgegenzustellen? Theoretisch wäre durchaus denkbar, dass die Europäische Zentralbank in Kooperation mit der japanischen Zentralbank, den chinesischen und den asiatischen Banken Dollars in großer Menge kaufen würde, um auf diese Art und Weise die Überbewertung des Euro zu bremsen. Aber

dafür bedarf es politischen Willens. Es ist technisch durchaus machbar, aber ohne politischen Willen ist es nicht möglich.

Auf der anderen Seite hat der Lissabonprozess die sogenannte "offene Koordinationsmethode" entwickelt, die sich auf eine freiwillige Koordination der Mitgliedsstaaten gründet. Wir sehen jedoch, dass – außer in einigen Spezialbereichen, in denen die sogenannten *Network externalities* dominieren – nur wenig Fortschritte gemacht wurden. Schwierigkeiten treten überall dort auf, wo nationale Interessen der Regierungen das europäische Gesamtinteresse dominieren. Alle europäischen Bürger leiden darunter.

Damit verbunden ist ein Mangel an wirtschaftlichem Wachstum und letztlich die trotz allem hohe Persistenz der Arbeitslosigkeit. Für viele Beobachter ist die unzureichende Koordination der Makropolitiken in Europa dafür verantwortlich. Insbesondere in Großbritannien ist es ein großes "Thema". Man will sich nicht der Eurozone anschließen, weil man nicht glaubt, dass die dortige *economic Governance* ausreicht, wirtschaftliches Wachstum so optimal zu steuern, wie dies in England seit der Blair- Regierung geschehen ist.

Die Frage ist also: Was brauchen wir? Was kann man verbessern? *Governance* heißt Fähigkeit zu Handeln. Wir müssen uns überlegen, wo und in welchem Bereich Handlungsbedarf besteht. Zunächst bedeutet dies, dass es gemeinsame Güter gibt, die für alle europäischen Bürger da sind, insbesondere in der europäischen Währungsunion. Die Inflation, der Wechselkurs, die Zinsen, auch das Budgetdefizit betreffen alle Bürger, und diese europäischen Güter müssen auf europäischer Ebene verwaltet und regiert werden. Das ist die Aufgabe der wirtschaftlichen *Governance*. Aber wie kann dies am besten bewerkstelligt werden?

Es ist nützlich, zwischen inklusiven und exklusiven öffentlichen Gütern zu unterscheiden. Daraus leitet sich dann ab, welche *Governance*-formen effizient sind. Inklusive öffentliche Güter sind diejenigen, bei denen es eine Art inneren Anreizes gibt, sie freiwillig herzustellen, weil alle Mitglieder davon profitieren. Exklusive Güter sind solche, die eine

harte Form der Koordination notwendig machen, weil die individuellen Interessen sich im Gegensatz zum allgemeinen Interesse entwickeln. Im Verfassungsentwurf des europäischen Konvents wurde diese Systematik in der Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen Kompetenzen und exklusiven Kompetenzen zum Teil angesprochen. Das Problem mit diesen exklusiven öffentlichen Gütern ist, dass wir dafür keine hinreichende *Governance* in Europa haben. Ein Beispiel ist die Budget-Politik: Jeder muss sich gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt daran halten, sein Budget auszugleichen. Unter diesen Umständen kann die Zentralbank die Zinsen niedrig halten. Ein einzelnes Land kann sich aber, wenn es aus dem Pakt ausschert, am Kapitalmarkt auf Kosten der anderen billig Geld leihen – mit der Folge, dass die Zinsen für alle anderen steigen, die Kosten für den, der ausschert, jedoch gering bleiben. Damit hat jedes einzelne Mitgliedsland einen Anreiz, gegen das Gesamtinteresse zu verstoßen. Aus diesem Grund wird sich kaum einer freiwillig an die Spielregeln halten, und harte Sanktionen sind notwendig.

Bei diesem Beispiel handelt es sich um das sogenannte Problem der *Logic of Collective Action*: Je größer eine Gruppe von Mitgliedern ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass exklusive Güter freiwillig von Ländern hergestellt werden. Es bedarf also einer harten Verpflichtung. Das hat der Stabilitätspakt zum Teil zu regeln versucht, aber wir sehen am Stabilitätspakt auch das zentrale Problem solcher *Governance*-Formen. Man kann Regierungen, die demokratisch gewählt wurden, nicht verpflichten, eine Politik zu machen, für die sie keine Legitimation haben. Das ist der Hauptgrund, warum der Stabilitätspakt meiner Meinung nach scheitern musste. Kann man sich etwa vorstellen, dass zum Beispiel die französische Regierung vor den Wahlen verspricht, die Steuern, aber nicht die Ausgaben zu senken, mit anderen Worten, das Defizit zu erhöhen und sich dann, nachdem sie gewählt worden ist, davon distanziert mit den Worten: "Entschuldigung, wir können das doch nicht machen, denn es gibt einen Pakt, der uns vor zehn Jahren vom deutschen Finanzminister verordnet wurde, und deswegen werden wir uns nicht an unser Wahlversprechen halten"? In einer Demokratie ist das undenkbar. Das Einzige, was wirklich möglich

ist, ist eine andere Form der Legitimation durch die europäischen Bürger, die man gegen diese nationalen Interessen stellt, so dass dann eine europäische Autorität zu den Ländern sagen kann: "Wir repräsentieren den Wahlauftrag der europäischen Bürger, und deren Interesse ist, dass man sich an diese Regeln hält". Dann könnte Chirac nicht mehr sagen: "Weiß Herr Prodi nicht, dass er lediglich ein hoher Beamter ist?", denn ein vom Parlament gewählter Kommissionspräsident wäre der Vertreter *aller* europäischer Bürger.

Das bedeutet *de facto*, dass wir eine europäische Regierung brauchen, die durch Wahlen des europäischen Parlaments öffentlich legitimiert ist. Das europäische Parlament würde damit zu einem *Clearing house* europäischer (im Gegensatz zu nationalen) Interessen. Öffentliche Deliberation auf europäischer Ebene würde gemeinschaftliche Präferenzen von ganz Europa nicht nur widerspiegeln, sondern letztlich auch zur Formierung und zum Entstehen eines öffentlichen Konsenses in Europa beitragen.

Deswegen müssen wir jetzt die nächsten Schritte in Richtung einer politischen Union tun. Insbesondere seit Beginn der europäischen Währungsunion haben wir heute eine große Anzahl öffentlicher Güter – die man im Lateinischen *res publica* nennt. Deshalb leben wir eigentlich schon längst in einer europäischen Republik. Was wir heute brauchen ist eine *Governance* für diese Republik, d.h. eine eigene europäische Regierung.

Als letzten Punkt möchte ich noch anführen, wie das Problem bezüglich der wirtschaftlichen *Governance* und des Stabilitätspaktes relativ elegant gelöst werden könnte. Was Not tut, ist ein haushaltspolitisches Gegenstück zur einheitlichen Währungspolitik, um einen effizienten *policy mix* zu realisieren, der die Präferenzen der europäischen Bürger widerspiegelt. Da es jedoch auf absehbare Zeit kein Unionsbudget von nennenswerter Größe geben wird, ist die aggregierte Haushaltsposition aller Mitgliedsstaaten von Bedeutung. Es wäre nun möglich, dass die europäische Kommission einen Vorschlag für das gewünschte Gesamttaggregat der einzelnen Haushalte macht, welches für die Geldpolitik rele-

vant ist, der die konjunkturellen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass das europäische Parlament auf Vorschlag der Kommission jährlich ein haushaltspolitisches Rahmengesetz verabschiedet. Giuliano Amato hat dies einmal in Anlehnung an die italienische Finanzpolitik ein “*DPEF* (Decreto di Programmazione Economica e Finanziario) *Europeo*” genannt. Nachdem dieser haushaltspolitische Gesamtrahmen festgelegt ist, der die gesamteuropäischen Interessen definiert, könnten die Regierungen entsprechende nationale Haushalte lokal implementieren. Dazu ist es notwendig, den jeweiligen Regierungen Haushaltsquoten und -defizite zuzuordnen, die dann von jeder Regierung individuell ausgefüllt werden. Hier stellt sich die Frage, nach welchem Schlüssel dies geschehen soll. Eine elegante Lösung wurde von Alessandra Casella vorgeschlagen. Sie heißt “*tradeable deficit permits*”. Die Regierungen erhalten bestimmte Permits, beispielsweise proportional zu ihrem Bruttosozialprodukt, die festlegen, wie hoch ihr Defizit sein darf. Wenn eine Regierung mehr ausgeben will und somit ein höheres Defizit wünscht, dann kauft es diese Defizitpermits von anderen, die ihre Quote nicht benutzen wollen. Dafür gibt es einen Preis, der marktbestimmt sein kann. Verbunden damit wäre eine öffentliche Debatte, bei der offengelegt wird, wer wann und aus welchen Gründen ein höheres Defizit macht als andere. Dies wäre eine marktkonforme Art, um die Probleme des Stabilitätspakts zu lösen.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass die heutige wirtschaftliche *Governance* nicht nur ineffizient ist, da sie von nationalen Regierungen ständig blockiert wird; sie ist auch undemokratisch, weil sie den Bürgern keine Wahl gibt. Wir brauchen eine Verfassung, die uns diese Bürgerrechte garantiert. Der Verfassungsentwurf des Konvents ist sicherlich ein richtiger Schritt in diese Richtung. Zum ersten Mal würde der Bürger auch in europäischen Verträgen als Souverän aufgenommen. Die Verfassung schafft aber noch keine ökonomische Regierung mit exklusiver Kompetenz für die Finanz- und Wirtschaftspolitik. Dies ist der nächste Schritt in Europa. Ich nenne dieses Projekt eine europäische Republik.

La relazione si concentra sui problemi di una governance europea dell'economia. Essa parte dalle osservazioni delle diverse procedure, con diversi livelli di "coattività" nei confronti degli Stati membri dell'Unione. La Banca Centrale Europea, il patto di stabilità con le connesse eccessive deficit procedures, lo strumento di coordinamento delle linee guida della politica economica a livello macroeconomico sono esempi di governance "coattiva". Le misure relative invece al mercato interno, per la riforma del mercato del lavoro, relative a forme di "dialogo" per il coordinamento macroeconomico hanno una forza "coattiva" molto debole rispetto ai governi nazionali. Infine la strategia di Lisbona per la creazione di una società europea della conoscenza si pone traguardi ambiziosi, ma senza alcuna forza "coattiva" nei confronti degli Stati membri ed è quindi rimasta priva di risultati effettivi. La governance dell'economia resta molto complessa, nonostante il salto decisivo compiuto con l'introduzione dell'Euro, che ha permesso di evitare crisi monetarie, ha ridotto i tassi di interesse, ha garantito la stabilità dei prezzi e contribuito efficacemente alla lotta contro la disoccupazione. Naturalmente l'introduzione dell'Euro ha creato nuovi problemi nel cambio rispetto al dollaro, ma proprio qui diviene evidente la necessità di una governance coordinata dall'economia europea, che non può essere lasciata esclusivamente alle trattative tra i diversi Ministri delle Finanze.

Quindi è necessaria una governance più efficace, capace di agire tempestivamente. A tale fine, è bene distinguere tra beni pubblici "esclusivi" e beni pubblici "inclusivi". I primi sono quelli per i quali è maggiormente necessaria una forma molto forte di coordinamento: esempi a tal proposito sono il tasso di inflazione, il cambio dell'Euro, il tasso di interesse, i deficit di bilancio. Questi beni "esclusivi" riguardano infatti tutti i cittadini europei e devono essere quindi governati con efficacia e coordinamento al livello centrale. I beni "inclusivi" possono essere incentivati a livello nazionale in una misura che può essere liberamente stabilita dagli Stati membri.

Il patto di stabilità ha però messo in rilievo la difficoltà di questa governance europea dell'economia. È possibile trovare delle soluzioni

tecniche alle suddette difficoltà: si pensi alle proposte di tradable deficit permits, che possono essere scambiati tra Stati membri all'interno di una chiara cornice macroeconomica. Il problema principale resta tuttavia politico, ovvero si manifesta nel contrasto tra la legittimazione democratica dei Parlamenti e dei Governi nazionali riguardo alla scarsa legittimazione democratica del Parlamento europeo e all'assenza di un effettivo governo dell'Unione. In tal modo manca un'effettiva autorità democraticamente eletta e legittimata, che possa coordinare con efficacia la governance complessiva dell'economia.

Quindi è necessario che si possa giungere il prima possibile a un forte governo unico per quella repubblica europea, all'interno della quale viviamo ormai da tempo. Il progetto di Trattato costituzionale redatto dalla Convenzione costituisce comunque un primo passo significativo in questa direzione.

Il problema della governabilità dell'Europa esiste sin dalla creazione della CECA e del Mercato Comune e la sua soluzione dipende da due fattori in continua evoluzione. Il primo di questi fattori è il numero dei beni comuni da governare. Siamo passati dal governo delle tariffe al governo dell'agricoltura e a quello dei fondi strutturali a cui abbiamo aggiunto recentemente il mercato unico, la moneta unica e, per certi aspetti, la frontiera. L'aumento dei beni comuni ha avuto un'immediata incidenza sulla capacità delle istituzioni di far fronte alle loro nuove responsabilità.

Il secondo fattore è il numero dei soci del club. Quanto più il club si allarga tanto più il governo dell'Europa diventa difficile. A questo proposito è utile tornare a un anno decisivo, quello dell'unificazione tedesca fra il 1989 e il 1990, quando il crollo del sistema sovietico gettò sulla nostra porta di casa una dozzina di orfanelli, di cui in qualche modo bisognava occuparsi. Si pose allora il dilemma di cui parlammo per alcuni anni: allargamento o approfondimento? Nelle sue memorie, uscite recentemente a Parigi, Jacques Delors lascia intendere di non essere stato favorevole all'allargamento puro e semplice, alla creazione di un grande condominio europeo di cui avrebbero dovuto far parte tutti i Paesi candidati ex satelliti. Su questo problema ebbe una lunga conversazione con François Mitterrand all'Eliseo durante una colazione a quattr'occhi in una biblioteca e avanzò l'idea di una confederazione fra la Comunità, come si chiamava allora, e i Paesi candidati. Avrebbero creato per i candidati una specie di *dépendance*, una casa vicina, ma diversa e separata. Secondo Delors, Mitterrand fu molto favorevole, ma il problema dell'allargamento fu archiviato per alcuni anni e noi ci concentrammo sull'approfondimento, vale a dire sulla creazione del Mercato Comune e della moneta unica, due grandi nuovi beni comuni.

Credo che il problema sia cambiato con l'arrivo di Romano Prodi alla presidenza della Commissione, ma per questo bisognerà aspettare le sue memorie. Ho l'impressione che il Presidente della Commissione abbia accettato l'allargamento, perché era convinto che così volesse la

Germania. È vero: ci fu un momento in cui la Germania era favorevole all'allargamento, ma una scelta così netta in favore dell'allargamento ha creato un problema di governabilità, credo non facilmente risolvibile. L'allargamento ai Dieci, infatti, ha creato un problema nuovo: allargare ai Dieci significa inevitabilmente allargare a Bulgaria e a Romania; allargare a Bulgaria e a Romania significa porre concretamente il problema della Turchia. È inevitabile in questa circostanza che la questione dei Balcani occidentali sia soltanto rinviato nel tempo, ma resta comunque inevitabilmente all'ordine del giorno.

Che cosa è successo nel momento in cui noi ci siamo imbarcati su questa strada? È successo che tutti hanno in qualche modo mentalmente dato per scontato che l'Europa non sarebbe più stata federale, senza però dirlo esplicitamente. Queste cose non si dicono mai esplicitamente. Hanno ragionato come quegli agenti di Borsa o risparmiatori che danno per probabile un avvenimento molto probabile e sulla base di questa probabilità prendono le loro decisioni. Abbiamo tutti dato per scontato che un'Europa federale non si sarebbe più fatta e ci siamo convinti che bisognava modificare linee politiche e prospettive. Tutti danno ormai per scontato che l'Europa non sarà federale e si comportano di conseguenza, come se l'obiettivo della partecipazione a questa Europa fosse semplicemente quello di incassare il maggior numero di vantaggi possibili e di impedire che vengano prese decisioni sfavorevoli ai propri. Questa è ormai diventata la logica dell'Unione Europea.

Ne abbiamo avuto prova, anche se in quel momento non ce ne siamo accorti, nella crisi che ha preceduto lo scoppio della guerra irachena. È molto interessante cercar di capire perché l'Europa si è spaccata. Si è spaccata forse sul concetto della pericolosità del regime di Saddam? No, nessuno in Europa era convinto che Saddam fosse un pericolo. Nemmeno gli Inglesi pensavano che l'Iraq meritasse una guerra. Ci siamo spaccati sulla natura del rapporto che ciascuno di noi riteneva utile intrattenere con gli Stati Uniti.

Se è questa la ragione della frattura, è inevitabile che ciascuno calcoli il proprio interesse in funzione delle scelte del proprio vicino. In altre parole, se la Germania è ostile alla guerra irachena, la Polonia ha inte-

resse a stare con gli Stati Uniti, perché conferisce così maggiore valore alla propria funzione. Se la Francia decide che potrebbe anche utilizzare il diritto di veto al Consiglio di Sicurezza contro la decisione americana di fare la guerra, Italia e Spagna hanno interesse a schierarsi con gli Stati Uniti perché aumentano il loro capitale politico e possono contare sulla gratitudine dell'America. Tutti abbiamo ragionato in una prospettiva nazionale e ci siamo spaccati non soltanto perché vi erano due opposte idee sul modo di risolvere il problema, ma perché ciascuno di noi ha agito deliberatamente in modo diverso da quello del proprio vicino. Quindi non è una spaccatura, sono tante spaccature quanti sono i membri dell'Unione Europea. Nessuno ha ragionato in termini europei, perché l'Europa a 25 era diventata ormai una realizzazione improbabile.

Ne abbiamo avuto un'altra dimostrazione, quando si è cominciato a discutere del sistema di voto alla Convenzione prima e successivamente alla Conferenza Intergovernativa. La doppia maggioranza presenta grandi vantaggi e ha precedenti storici di grande interesse: è così che si vota negli Stati Uniti per gli emendamenti alla Costituzione, è così che si vota nei referendum svizzeri. Recentemente c'è stato un referendum in Svizzera sul carcere a vita per reati particolarmente riprovevoli. Hanno vinto, contro la volontà del governo, i movimenti d'opinione favorevoli all'ergastolo. E hanno vinto perché hanno avuto la doppia maggioranza: della popolazione e dei Cantoni. La soluzione della doppia maggioranza era quindi europea, nel senso migliore della parola, perché oltre a tutto – e su questo gli argomenti della Spagna sono del tutto inaccettabili – avrebbe impedito la coalizione dei grandi contro i piccoli. Grazie alla doppia maggioranza i grandi non avrebbero mai potuto far passare una disposizione, se non raccogliendo consensi in un numero considerevole di Paesi medi e piccoli. Però il problema, per la Spagna e la Polonia non era come migliorare il tasso di decisione all'interno dell'Unione Europea, ma come impedire che una decisione venisse presa contro i propri interessi. Se ne sono immediatamente accorte e a questa prospettiva si sono opposte. È stato infatti calcolato che con il sistema dei voti ponderati di Nizza il tasso di probabilità delle decisioni a maggioranza scenderà all'1,8%.

Questi episodi potrebbero essere un semplice incidente di percorso e la Costituzione potrebbe essere approvata nel secondo semestre. Ma quello che mi rende alquanto pessimista è il mutamento di cultura politica che è intervenuto nella filosofia di ciascuno dei Paesi membri nel momento stesso in cui l'Europa dei 25 è diventata una realtà. Ne abbiamo avuto un'ulteriore conferma nell'incontro tripartito di Berlino. È un direttorio? Nelle intenzioni dei partecipanti sì. Quando un capo di governo si porta dietro, a una riunione internazionale, 4 o 5 ministri, vuol dire che ha un'agenda importante di cui occorrerà seguire lo sviluppo nei mesi seguenti. Quello di Berlino quindi è un direttorio. Ma è un direttorio europeo? Questo è il problema. In altre parole, può giovare alla Costituzione dell'Europa, come è accaduto talora nel caso dell'asse franco-tedesco? A noi Italiani l'asse non piaceva, però alla fine bisognava riconoscere che dava buoni risultati. In questo caso invece è lecito immaginare che i tre capi di governo possano fare avanzare l'Europa sulla strada dell'unità? Probabilmente no. Dei tre Paesi due appartengono all'euro, il terzo no. Dei tre Paesi due (Francia e Gran Bretagna) hanno una forte cultura militare, e quindi possono fare in materia di difesa comune dei progressi; mentre la Germania ha i soldi, ma paradossalmente è tornata ad essere quella del Settecento: non ha cultura militare. E ha adottato, dopo la formazione del governo Schröder, una nuova ideologia: il nazional-pacifismo.

Dei tre Paesi uno, la Gran Bretagna, non vuole pagare per la politica agricola comune e ha ottenuto il famoso compromesso raggiunto dalla signora Thatcher. Il secondo, la Francia, paga, ma riceve molto e il terzo, la Germania, paga più di quanto non riceva ed è stanca di pagare. Dei tre Paesi due, la Francia e la Germania, sono interessati a una buona Costituzione che eviti troppi problemi, mentre la Gran Bretagna è soprattutto interessata a evitare che sia troppo buona. Dei tre Paesi la Gran Bretagna ritiene che il destino dell'Europa sia con l'America, mentre la Francia è convinta che essere indipendenti, per l'Europa, significhi essere indipendenti dall'America. Quanto alla Germania, faccio fatica a comprendere la sua posizione.

Se l'obiettivo del direttorio fosse quello di costruire l'Europa, gli incontri tripartiti non avrebbero alcun senso. Hanno senso e diventano comprensibili, invece, se collocati nella prospettiva che io ritengo essere quella dei Paesi europei dopo l'allargamento a 25, vale a dire in una prospettiva strettamente nazionale. Se le cose sono destinate a restare così, allora è perfettamente comprensibile che tre Paesi come Francia, Germania e Gran Bretagna vogliano vedersi. Vogliono vedersi, perché possono evitare certe complicazioni, fare qualche *joint venture*, e soprattutto per sorvegliarsi a vicenda. Non s'incontrano per fare l'Europa, ma per guardarsi le spalle.

Naturalmente la colpa di tutto non è soltanto imputabile all'allargamento: sarebbe assurdo dare la colpa di quanto sta accadendo a questi poveri orfanelli dell'Est. Il problema è che con la seconda metà degli anni Novanta vi è stato in Europa un riflusso antieuropeo, una forma di euroscetticismo o di eurofobia, che si manifesta con il successo dei partiti localisti, nazionalisti, antimodernizzatori. L'Europa è percepita da una parte delle società nazionali europee come parte di una modernità prevaricatrice e inaccettabile. Stiamo attraversando un periodo di crescente mondializzazione dell'economia e di fortissime innovazioni tecnologiche. A mio avviso la dimensione europea è la sola risposta possibile a questa sfida. Ma per molti ceti sociali dei nostri Paesi questo è percepito come un rischio, come una minaccia. Molti si cullano nell'illusione che il problema possa risolversi meglio all'interno del proprio Paese o all'interno della propria regione o addirittura all'interno del proprio municipio, all'ombra del proprio campanile. La xenofobia e l'ostilità per gli immigrati sono la manifestazione più tangibile e più evidente di questo fenomeno. I governi ne hanno preso nota e si sono comportati di conseguenza, talora includendo nelle loro coalizioni i movimenti nazionalisti, xenofobi o localisti.

Credo che questa diffidenza nei confronti dell'Europa sia un errore, ma è una realtà. La democrazia ha ancora una dimensione nazionale, non ancora europea. Chi risponde al proprio elettorato è l'uomo di governo nazionale. Ed è evidente che debba prestare ascolto ai propri elettori.

E adesso cosa succederà? Potrebbe esserci una stasi nel processo di costruzione europea come ci fu negli anni Settanta. Una lunga stasi. Non dimenticate che anche fra gli anni Sessanta e Settanta, quando la Francia era governata da De Gaulle e, dopo l'ingresso della Gran Bretagna, il processo si rallentò fortemente. Però, attenzione, la stasi in questo caso si verifica in condizioni esterne completamente diverse. In primo luogo, l'America diffida dell'Unione, non ama l'euro e quindi non starà ferma a guardare. Ci procurerà dei fastidi, se ne sarà in grado. In secondo luogo – e questo è un fattore piuttosto positivo – esiste una certa dinamica quotidiana della governabilità. In altre parole, ogni giorno, se un problema si pone, bisogna cercare di risolverlo in qualche modo. Quindi questa dinamica quotidiana della governabilità potrebbe tenerci in vita in attesa del prossimo soprassalto unitario. Nella speranza che non tardi troppo.

Die EU befindet sich in einem Dilemma zwischen Erweiterung und Vertiefung. An dieses Problem ist die Änderung der öffentlichen Meinung geknüpft, viele sehen die Perspektive einer europäischen Föderation schwinden. Symptomatisch dafür ist das Treffen zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland im Frühjahr 2004 in Berlin. Statt nach neuen europäischen Lösungen zu suchen, hat jedes der teilnehmenden Länder versucht, die eigenen nationalen Interessen zu verteidigen. Man darf nicht übersehen, dass die Meinungsänderung in Europa auch die wachsende Angst vor der Globalisierung betrifft, die ihrerseits einen Rückzug der Mitgliedstaaten bewirkt. Obwohl es schwierig ist, neue europäische Perspektiven aufzuzeigen, ist das die einzig mögliche Lösung. Um so wichtiger erscheint es deshalb, sich wie vorgesehen über die Frage der qualifizierten Mehrheit zu beraten.

In der diesem Beitrag folgenden Diskussion präzisiert der Redner sein Urteil über die aktuelle Außenpolitik der Bundesrepublik, die er durch die Tendenz eines nationalen Pazifismus geprägt sieht. Außerdem äußert er sich zu einigen Diskussionspunkten, die den Verfassungsentwurf, die Anzahl der Kommissare, die Wahlprozeduren und die Rolle des Präsidenten betreffen.

Es gibt in der europäischen Debatte immer zwei Grundverständnisse: Zum ersten irren sich diejenigen, die bei der europäischen Entwicklung skeptisch sind, fast immer. Zum zweiten sind diejenigen, die Europa auf föderaler Basis voranbringen wollen, mit dem erreichten Maße immer unzufrieden. Sie reden von einem halbleeren Glas, ich rede lieber von einem halbvollen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang gerne über Regierungen und Regieren in Europa sprechen.

Dazu mache ich eine Vorbemerkung, nämlich zum Thema *Regierung in Deutschland*.

Es gibt in Deutschland eine Staatsraison. Sie ist im Grundgesetz festgelegt. Die meisten haben sie nicht gelesen, auch die Bundestagsabgeordneten wahrscheinlich nicht. Darin heißt es, dass Deutschland gleichberechtigt in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen soll. Die Europa-Politik der aktuellen Bundesregierung, die ich stütze, vertrete und auch hier verteidige – und es ist gut, dass ich sie bei dieser Gelegenheit verteidige –, ist sowohl vom Außenminister als auch vom Bundeskanzler folgendermaßen definiert worden: “Das wichtigste nationale Interesse von Deutschland ist die europäische Einigung”. Und deshalb können Begriffe wie “deutscher Sonderweg”, die eindeutig historisch belegt sind, ausdrücklich nicht verwendet werden.

Was die Frage des Verhältnisses zu Krieg und Frieden anbelangt, so ist zu sagen, dass gerade oder ausgerechnet diese rot-grüne Regierung in Deutschland so etwas wie einen Paradigmenwechsel geschaffen hat: durch die während der Ratspräsidentschaft im März 1999 getroffene Entscheidung für eine Beteiligung an militärischen Einsätzen oder kriegerischen Maßnahmen im Kosovo. Diese Entscheidung war nur möglich, da die rot-grüne Politik das Land und seine Gesellschaft zusammenhielt und ein neuer, sehr breiter Konsens darüber hergestellt wur-

de, dass man die Armee nicht nur zur Landesverteidigung einsetzt, sondern ebenso friedenssichernde und friedenserhaltende, vielleicht manchmal auch friedens erzwingende Maßnahmen braucht. Dies hatte zur Konsequenz, dass im letzten Jahr kein anderes europäisches Land weltweit so viele Truppen unter verschiedensten Kommandos stationiert hatte wie Deutschland. Deshalb ist "Nationalpazifismus" in diesem Zusammenhang vielleicht eine Sorge aus den 80er, 70er, 60er oder 50er Jahren, hat aber mit der Realität Ende des letzten Jahrhunderts und zu Beginn dieses Jahrtausends überhaupt nichts mehr zu tun. Dieser Pazifismus führte dazu, dass beim Irak-Krieg 1991 die damalige Bundesregierung sagte: "Wir können uns aufgrund unserer Tradition und unserer Rechtssituation nicht mit Militär beteiligen, sondern nur mit viel Geld". Die jetzige Bundesregierung ist im neuen Irak-Krieg einen anderen Weg gegangen und hat gesagt: "Wir können nicht überall auf der Welt, wo unsere amerikanischen Freunde einen Krieg vom Zaun brechen wollen, mitmachen." Dies ist meiner Meinung nach auch völlig richtig, und es ist ein gutes Zeichen, dass in Europa 60-80 Prozent der Bevölkerung aller Mitgliedstaaten diese Position teilen.

Was die *Regierungen in Europa* anbelangt: Ich bin als Sozialdemokrat natürlich traurig über die vielen Regierungswechsel seit Beginn dieses Jahrhunderts bzw. Jahrtausends. Zugleich bin ich sehr froh darüber, dass sich der europäische Verfassungskonsens, der sich weit über die Parteien von Mitte-rechts bis Mitte-links spannt und somit auch über die Regierungen, als sehr tragfähig erwiesen hat. Dieser breite Konsens ermöglichte es, den Methodenwechsel von der Regierungskonferenz zum Konvent mit dem Ergebnis von Grundrechtecharta und Verfassungsentwurf zu vollziehen. Und das in einer Zeit, in der fünf bemerkenswerte Regierungswechsel stattfanden, nämlich in Dänemark, Österreich, Italien, den Niederlanden und Portugal. Ich möchte daran erinnern, dass einige an diesen Regierungen beteiligte Politiker oder diese Regierungen stützende Vertreter, wie z.B. Frau Kjaesgaard, die Herren Haider und Bossi oder früher Herr Fortuyn, Europa-skeptisch und manche sogar anti-europäisch eingestellt sind. Trotzdem haben

die jeweiligen Regierungschefs, die – meines Wissens – alle christdemokratisch-konservativ geprägt sind, in ihrer Europa-Politik ein außergewöhnlich hohes Maß an Kontinuität gewahrt. Gleichzeitig gehören diese Regierungschefs auch zu denen, die den Verfassungsentwurf – wie ich meine zu Recht – unterstützen. Auch das ist gut so, weil es zeigt, dass die seit 1951 real vollzogene europäische Integration fest im politischen Bewusstsein (fast) aller Akteure verwurzelt ist. Die Tiefe und Geschwindigkeit der europäischen Integration variiert natürlich je nach politischem Temperament, jedoch besteht eine tragfähige gemeinsame Basis.

Was die *Regierung in Europa*, also die Europäische Kommission angeht: Natürlich wurde die Rolle der Kommission seit ihrer Gründung im Jahre 1952 als Hohe Behörde unterschiedlich wahrgenommen, mal als Kommission, mal als Sekretariat des Rates, mal als Nukleus einer Regierung. Tatsächlich aber sind wir auf dem Weg zu einer europäischen Regierung, was wir auch sein müssen. Aber wir müssen auch über die Implikationen und – wie ich meine – natürlich auch über die Komplikationen, die sich dabei ergeben, sprechen. Warum? Wenn wir die Investitur der Kommission von 1994 und 1999 betrachten, so stellen wir fest, dass das gesamte System des Ernennungsverfahrens ein viel “demokratischeres” ist als die Systeme vieler Mitgliedstaaten. Es ist gekennzeichnet durch die Wahl zum Europäischen Parlament, durch Regierungshandeln, durch die notwendige Bestätigung im Europäischen Parlament, nach Anhörung der Kommissare.

Jedoch müssen wir – im Lichte des Europawahlergebnisses – fragen, wie weit dieses System aufrecht erhalten werden kann, wenn der Kommissionspräsident in Zukunft vom Rat vorgeschlagen werden soll. Die politische Voraussetzung dafür ist, dass sich die Parteienfamilien positionieren und konkret sagen, welcher ihrer Spitzenmänner der Kandidat für das Amt des Regierungschefs, also für den Kommissionspräsidenten ist.

Was auf der anderen Seite die Zusammensetzung der Kommission

anbelangt, deren Erfolg bisher ein Stück darin besteht, dass sie keine klassische Regierung mit parteipolitischen Polarisierungen war, ist Folgendes festzuhalten:

Wenn wir beiden Prinzipien europäischen Regierungshandelns gleichzeitig gerecht werden wollen, so muss man offen sagen, dass es in der jetzigen Situation dafür noch keine Lösung gibt. Zum einen gibt es den Grundsatz der Orientierung an der Wahlentscheidung, der besagt, dass der Kommissionspräsident der Repräsentant der stärksten Gruppe nach der Europawahl sein muss. Zum anderen den Grundsatz, dass die gesamte Bandbreite an Regierungen und großen Parteien der einzelnen Mitgliedstaaten auch in der Kommission vertreten sein soll. Ich persönlich bin sehr dafür, dass tatsächlich jedes Land einen Kommissar nach Brüssel schicken kann. (Wir Deutschen verstehen leider manchmal nicht, warum dem so ist.) – In der Wahrnehmung der meisten Mitgliedstaaten, insbesondere der sogenannten Kleinen, ist der Kommissar nicht nur der Angehörige eines bestimmten Mitgliedslandes in der Kommission, sondern die zweitwichtigste politische Figur nach dem Ministerpräsidenten. Deshalb benennen ja gerade die kleineren Beitrittsländer so viele ehemalige Ministerpräsidenten, Minister oder Präsidenten für die neue Kommission. Um die Frage nach Kommissionsgröße und -zusammensetzung lösen zu können, plädiere ich für institutionelle Kreativität. Unsere bayerischen Freunde haben ein analoges Problem wunderbar gelöst: Da die CSU die Interessen sämtlicher Gruppen, so z.B. die der Franken, Schwaben, Altbayern, Oberbayern, Niederbayern und Evangelischen Christen in der Regierung bedienen muss, wurde in München eine besonders große Staatsregierung geschaffen, die sogar größer ist als die Bundesregierung. In Maximilianeum gibt es zehn stimmberechtigte Minister und sieben Staatssekretäre.

Ich denke, es wird auf europäischer Ebene möglich sein, das Problem der Portfolios bei insgesamt 25 stimmberechtigten Kommissaren zu lösen. Weiterhin hoffe ich, dass sich die Kommission hin zu der europäischen Regierung entwickelt, die wir brauchen.

L'intervento parte dalla constatazione che nel dibattito europeo tendono sempre a riemergere due frazioni fondamentali, quella più scettica e quella che più desidera un'Europa su base federale.

Rispondendo alle osservazioni dell'ambasciatore Romano, il relatore richiama l'attenzione dei partecipanti su un articolo della Costituzione della Repubblica Federale di Germania, secondo il quale l'interesse della Repubblica risiede proprio nell'unificazione europea. Parlare quindi di un Sonderweg tedesco (approccio peculiare tedesco) su tale base non ha alcun fondamento. D'altronde proprio l'attuale governo tedesco ha introdotto significativi cambiamenti di paradigma nella politica estera e di difesa, così che – a partire dall'intervento in Kosovo nel '99 – la Germania risulta il Paese europeo che ha inviato più truppe all'estero sulla base di diversi mandati internazionali. Anche in questo caso non è giustificabile richiamarsi al nazionalpacifismo tedesco.

Per quanto riguarda l'Unione Europea è importante constatare che, nonostante i molteplici cambiamenti di governo e l'emergere di spinte localistiche in diversi Stati membri, non ci sono stati mutamenti sostanziali nel loro orientamento verso la politica europea, che quindi ha mostrato un suo radicamento e una sua continuità.

Per quanto riguarda il rapporto tra Commissione e Parlamento europeo, l'intervento ritiene che sarebbe essenziale giungere, a breve termine, alla scelta del Presidente della Commissione sulla base dei risultati delle elezioni europee.

I diversi partiti europei dovrebbero quindi prendere posizione e candidare un loro rappresentante alla carica di Presidente della Commissione, che diverrebbe così un autentico responsabile del governo europeo.

Vorrei anzitutto richiamare l'attenzione sul dualismo tra interesse nazionale e interesse europeo. Questo punto meriterebbe un approfondimento, perché credo che in molti casi si possa dimostrare che il presunto dualismo non esiste: quando si adotta infatti un certo orientamento anti-europeo appellandosi all'interesse nazionale si dà di quest'ultimo una versione limitativa, che può essere validamente contrastata. Quando invece si opera una scelta europea, molte volte questa scelta ha ripercussioni positive anche sull'interesse nazionale. Un esempio in proposito è rappresentato, a mio avviso, dalla guerra in Iraq: non è un caso che l'opinione pubblica europea fosse uniformemente orientata in una certa direzione e non si identificasse passivamente con il sostegno alla politica degli Stati Uniti. E non è giustificato identificare il comportamento dei governi di Italia e Spagna con i rispettivi interessi nazionali. Questo naturalmente non significa che non si debbano far valere, nelle trattative tra Stati membri in sede europea, le legittime ragioni di un equo criterio di ripartizione degli oneri e dei vantaggi. Equo, non aritmetico: il criterio del "giusto ritorno", introdotto dall'Inghilterra, è un criterio miope anche nell'ottica nazionale.

Tema diverso è quello dell'allargamento, sul quale vi sono stati interventi significativi nella discussione. Non lo considero come un momento di svolta o di ripiegamento del disegno unitario del nostro continente. Ritengo che non si doveva e non si poteva dire no all'allargamento, ma che semmai si è tardato troppo a realizzarlo. Sarebbe stato possibile accogliere subito, dopo il 1989, i Paesi dell'Europa centro-orientale e poi, con una spinta propulsiva, operare dall'interno tutti i cambiamenti funzionali al periodo di transizione, che almeno per le questioni dell'economia erano indispensabile. Da allora sono passati ben quindici anni. Forse un certo raffreddamento di entusiasmo verso l'Europa si spiega anche con questa anticamera troppo lunga. Il che non significa che non fosse necessaria una serie di adeguamenti, d'altronde tuttora in corso, ad esempio, per l'ingresso di questi Paesi nella moneta unica.

Se c'è stata una causa di ripiegamento nella costruzione europea, essa in realtà risale alle conseguenze dell'ingresso della Gran Bretagna nella CEE. Perché la Gran Bretagna – bisogna riconoscerlo – non ha mai nascosto di voler respingere una struttura politica dell'Europa di segno federale, pur avendo premuto per entrare nella costruzione comunitaria quando si è resa conto delle sue enormi potenzialità economiche. Tale ambiguità di fondo permane tuttora: il Regno Unito continua a presentarsi come capofila della resistenza contro il cammino federale. È senza dubbio il Paese politicamente più abile, anche perché ha alle spalle secoli di esperienza politica a livello mondiale: una lunga storia della quale un obiettivo fondamentale è stato sempre di evitare l'unificazione politica del continente. Una linea, sia osservato *en passant*, che in più circostanze ha favorito le democrazie europee. Non credo invece che l'ingresso dei dieci sia un ostacolo tale da impensierire chi miri all'unificazione politica europea. Come abbiamo visto nel corso dei lavori della Convenzione, l'*animus* federalista, pur fra dubbi, reticenze e difficoltà, si è manifestato con chiarezza anche in molti rappresentanti dei Paesi candidati. Non in tutti, non nella stessa misura, questa tendenza probabilmente può essere ulteriormente alimentata e rafforzata, se l'Europa procederà nel suo cammino.

Vorrei aggiungere qualcosa sulle istituzioni, pur molto sinteticamente, con riguardo al progetto della Convenzione.

Per ciò che concerne il Parlamento Europeo, non sarei eccessivamente ottimista, non perché il progetto di Costituzione non contenga importanti progressi, ma perché i poteri del Parlamento ivi previsti non sono sufficienti. Un Parlamento che non ha il potere di fissare le imposte – non solo e non tanto l'armonizzazione delle fiscalità nazionali, quanto invece un autonomo potere di codecisione per una tassazione a livello europeo e la fissazione del tetto delle risorse proprie dell'Unione – non è un vero Parlamento. I parlamenti sono nati storicamente per controllare i governi sulla spesa pubblica e per esprimere la sovranità del popolo sulla spesa pubblica. Ciò non rientra fra le prerogative del Parlamento Europeo. Il che a mio avviso costituisce un gravissimo

errore di “grammatica” della democrazia europea, che dovrà prima o poi venire sanato.

In secondo luogo, il Parlamento Europeo non ha alcuna voce in merito alle grandi scelte della difesa, della sicurezza e ciò costituisce un’altra anomalia: non perché le questioni di politica estera o di sicurezza debbano essere gestite dal Parlamento, ma perché un’autorità democraticamente legittimata a livello europeo non può non essere chiamata a pronunciarsi sulle scelte politiche e strategiche di fondo. E ad autorizzare le relative spese. Fare la guerra costa, fare la pace costa: chi può stabilire quanto e come? Solo il popolo, attraverso il Parlamento. Anche Bush ha dovuto ottenere via libera dal Congresso per intervenire in Irak.

C’è di più. È innegabile che la crisi delle moderne democrazie costringa a una profonda riflessione sul ruolo dell’istituto stesso della rappresentanza politica. Ma fino a quando l’Unione Europea non avrà un meccanismo corretto, in cui la voce dei cittadini dell’Unione trovi la propria fonte di legittimazione democratica nel Parlamento Europeo, non potremo parlare di un’Europa democratica. Non vi sono scorciatoie. Il superamento della crisi delle democrazie rappresentative non comporta affatto, a mio avviso, l’abolizione del potere di rappresentanza attraverso il voto a suffragio universale. E questo a livello europeo è ancora troppo lacunoso, purtroppo anche nel progetto della Convenzione.

Infine, il Parlamento Europeo ha un ruolo insufficiente nelle procedure di revisione del futuro Trattato Costituzionale. Anche questa è un’anomalia. Il Parlamento europeo nel progetto ha un potere di iniziativa, ma a decidere è sempre e solo la Conferenza intergovernativa, che procede (ma soprattutto si ferma) attraverso il paralizzante meccanismo dell’unanimità. Inoltre è il caso di rammentare che nel diritto internazionale è normale la procedura di entrata in vigore di un nuovo trattato allorché si raggiunga una certa soglia di ratifiche. Il progetto di Costituzione europea ha invece mantenuto – sia pure con una timida riserva – il criterio che esige la ratifica di tutti gli Stati membri per ogni modifica futura della Costituzione. Se questo criterio fosse stato presente nella Costituzione americana, forse gli USA non sarebbero mai nati.

Per quanto riguarda il Consiglio Europeo, il criterio del consenso adottato dalla Convenzione esige anch'esso l'unanimità. La saggezza umana finora non ha trovato altro modo per decidere se non quello di contarsi. La Chiesa ha adottato questo criterio sin dal 1179, quando stabilì che con i voti dei due terzi dei cardinali si sarebbe scelto il Papa e attraverso i due terzi si sarebbe addirittura resa manifesta la volontà dello Spirito Santo. Mi chiedo se quello che basta per far manifestare lo Spirito Santo non sia sufficiente a prendere le decisioni relative alle ben più terrene, anche se importanti, questioni che riguardano le competenze dell'Unione, dalla politica sociale alla fiscalità, dall'ambiente alla difesa e alla politica estera. Di *Realpolitik* si muore. Non c'è una ragione logica ma solo un'illogica resistenza, finora purtroppo insuperata, da parte di governi che sovrani di fatto già non sono più da tempo. Ma che fanno solo finta di esserlo.

Eppure là dove era indispensabile far funzionare il meccanismo delle decisioni, tale resistenza è stata superata. La Banca Centrale Europea, ad esempio, quando deve decidere se alzare o abbassare il tasso di sconto, vota a maggioranza e per di più per teste, senza voto ponderato: il voto del governatore della Banca centrale del Lussemburgo conta come quello della *Bundesbank*. Se si deve decidere, non esiste altra possibilità. Invece nella sola parte III del progetto di Costituzione ci sono ancora più di 40 materie nelle quali è mantenuto il criterio del veto, che blocca ogni decisione.

Riguardo alla Commissione, sono del parere che sia opportuno che ogni Stato nomini un commissario. Le vie per evitare riunioni e procedure pletoriche sono molte, in larga parte già sperimentate nella secolare costruzione dei moderni Stati. Quanto al Consiglio dei Ministri, l'istituzione del Ministro degli Esteri con il suo "doppio cappello" di vicepresidente della Commissione e di delegatario del Consiglio può risultare idonea. Meno felice, invece, la proposta circa la presidenza del Consiglio Europeo, anche perché si era detto che l'Europa avrebbe dovuto parlare con una voce sola. Nella musica da camera si può preferire il trio al solista, e in politica questo rimarrà un trio: il presidente della Commissione, il presidente del Consiglio Europeo e il ministro

degli Esteri. Forse non sarà facile farli parlare con una voce sola o quanto meno in armonia tra loro.

C'è una soluzione che nel progetto di Trattato Costituzionale appare tecnicamente possibile, cioè che alle funzioni di presidente del Consiglio Europeo sia nominato lo stesso presidente della Commissione. Il che, paradossalmente, rafforzerebbe il Consiglio Europeo anziché indebolirlo, perché il presidente della Commissione avrebbe una doppia legittimazione e un doppio costante ancoraggio: quello del Parlamento europeo e quello del Consiglio Europeo.

In conclusione, è probabile che la Convenzione avrebbe potuto produrre un vino migliore – chi ha seguito il dibattito nelle riunioni plenarie ne è certo – ma nella situazione attuale la bozza di Costituzione uscita dalla Convenzione deve imprescindibilmente venire approvata. È l'unica proposta concreta oggi sul tavolo, che consentirà – specie con le importanti nuove disposizioni sulla cooperazione rafforzata – di proseguire il cammino. Se il progetto di trattato-costituzione fallisse o venisse accantonato, il sogno antico e recente di un'Europa politicamente unita – largamente condiviso, si noti bene, dall'opinione pubblica di *tutti* i Paesi dell'Unione europea – potrebbe svanire per sempre.

Grundsätzlich besteht zwischen nationalen und europäischen Interessen Übereinstimmung, sie stehen sich laut Verfasser nicht im Weg. Außerdem ist es seiner Meinung nach falsch, die Erweiterung für die Probleme bezüglich einer europäischen Föderation verantwortlich zu machen. Die Erweiterung war ein notwendiger Schritt und hätte vielleicht sogar schneller vollzogen werden müssen. Des weiteren nimmt der Autor zu folgenden Punkten des Verfassungsentwurfs Stellung: den Einschränkungen bezüglich der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates und den Mehrheitsentscheidungen. Obwohl der Verfassungsentwurf zahlreiche Einschränkungen enthält, erscheint seine Verabschiedung immer dringlicher.

La ricca discussione finora svoltasi ha suscitato in me alcuni pensieri. In Italia, e fors'anche in Germania, qualunque uomo politico, che coltivi ambizioni di fare una proficua carriera, se potesse liberamente scegliere di essere candidato al Parlamento nazionale o al Parlamento Europeo, sceglierebbe senza dubbio il Parlamento nazionale. Non considererebbe, in alternativa, l'ipotesi di essere eletto al Parlamento Europeo. Le possibili motivazioni sono molteplici, ma in realtà il motivo fondamentale può essere così esemplificato: nella scorsa legislatura gli esponenti politici, facenti capo a partiti dell'intero arco parlamentare, che hanno partecipato come rappresentanti del Parlamento nazionale al Consiglio d'Europa sono stati ricandidati nella nuova legislatura nella misura del 20%. Possiamo arguire che, nonostante la diffusa convinzione che a medio e a lungo termine l'interesse nazionale coincida con l'interesse europeo, nei fatti la politica delle democrazie è obbligata a concentrarsi sul breve termine e a prendere quindi decisioni riconducibili a tali logiche. Occorrono personalità leader eccezionalmente lungimiranti, coraggiose, carismatiche per poter prendere delle decisioni che vadano al di là del breve termine, perché in una democrazia normale gli uomini politici "normali" hanno paura del prezzo che pagheranno a breve per le scelte fatte sul lungo periodo.

Noi ci interroghiamo sulla *governance* dell'Europa e quale tipo di *governance* risulti la più idonea per l'Unione Europea.

Per approfondire questo tema, mi sembra necessario analizzare più compiutamente un singolare contrasto che presenta oggi la politica europea.

Tutti, o almeno la maggior parte dei politici, professano il desiderio di realizzare un'Europa sopranazionale, un'Europa che, almeno per certe competenze, fruisca di una devoluzione di poteri che ancora oggi rientrano nella sfera di competenza degli Stati. Non ricordo un solo rappresentante di governo a Bruxelles che dica: "Io non voglio l'Europa". Eppure, se andiamo a guardare atto per atto, comportamento per

comportamento, gli Spagnoli e i Polacchi non diversamente dai Tedeschi, dai Francesi e dai Britannici, fors'anche gli stessi mediatori italiani non desideravano quell'Europa, quel superamento di logiche squisitamente nazionali. Tutti sembrano volere un'Europa da cui poter prendere e pretendere qualcosa, ma alla quale dare un contributo fattivo solo nel caso in cui tale contributo si accordi perfettamente con le logiche nazionali.

La domanda da porci non è quindi quale tecnica seguire per realizzare un'unione di Stati e di popoli, ma quale percorso intraprendere, quali misure adottare per obbligare i governi a ricercare davvero l'Europa, dal momento che finora i governi nazionali sono democraticamente eletti, al contrario delle Istituzioni europee, eccezion fatta per il Parlamento, che pure è vincolato da vistosi limiti.

Inoltre l'attuale forma istituzionale dell'Europa è destinata a perdersi nel tempo e ciò renderà l'Europa, inevitabilmente, ancora meno popolare, dal momento che le scelte finora delegate a livello europeo potrebbero facilmente esser messe da parte in nome del principio di sussidiarietà. Tuttavia, i governi non abdicano di propria spontanea volontà, cedendo facilmente il proprio potere. Non è mai successo nella storia che un sovrano, se non obbligato dagli eventi, abbia abdicato di propria iniziativa, eccezion fatta per Carlo V, il quale però si pentì presto e cercò, invano, di riappropriarsi del potere volontariamente ceduto.

Quale governo veramente vuol decretare la propria morte come centro di potere? L'Europa come nuovo centro di potere è, oltretutto, in fase di allargamento, problema forse considerato troppo semplicisticamente. Dobbiamo purtroppo constatare che l'Europa a 15 è spesso paralizzata: come potrebbe quindi un'Europa a 25 esserlo di meno? I Paesi che costituiranno l'Europa dei 25 entreranno presumibilmente nelle condizioni istituzionali dell'Europa a 15, cioè col diritto di veto. Come è possibile allora pensare che si supererà tale problema strutturale?

La strada delle conferenze intergovernative e delle decisioni dei governi ha fallito l'obiettivo di un'Europa politica, pur creando, attraverso

so una imponente operazione totalmente riuscita, una grande area di libero scambio. Non dimentichiamo che il Paese più convinto nel sostenere l'allargamento è sempre stato la Gran Bretagna, ovvero lo Stato non di rado considerato come il meno europeista. L'allargamento inteso dalla Gran Bretagna però – e non solo da questa – si limita a vedere l'Europa, anche in prospettiva futura, esclusivamente nella sua veste di mercato unico. A ciò potrà forse aggiungersi il sentimento di vaga appartenenza, un incoraggiamento a quell'identità che, curiosamente, ci viene attribuita dall'esterno, diversamente da quella che ci costruiamo noi.

Veniamo così a trovarci di fronte al rischio che si attacchi un governo sulla politica europeistica da esso perseguita, solo perché di colore opposto, favorendo così gli oppositori alla concreta realizzazione dell'Europa. Tutti i governi hanno la loro parte di responsabilità e difficilmente potrebbero agire diversamente, perché altrimenti rischierebbero il suicidio politico di fronte ai propri elettori. Se questa è la situazione negli Stati europei, dobbiamo creare insieme le condizioni perché una forte corrente di opinione pubblica faccia pressione sui governi e sostenga che un'Europa così strutturata e organizzata non basta e nemmeno piace. Il desiderio di un'Europa *altra* si fa sempre più pressante.

Vorrei in conclusione richiamare l'attenzione su un punto: qualunque governo di qualsiasi orientamento strumentalizza l'Europa per far passare decisioni, che devono obbligatoriamente essere recepite e che sarebbe impopolare prendere autonomamente nel proprio Paese. Si superano cioè, attraverso il richiamo all'Europa, dei problemi che sarebbero difficilmente superabili all'interno dei singoli Stati.

A titolo esemplificativo, vorrei citare una questione poco nota e poco dibattuta. Siamo tutti orgogliosi del grado di democrazia liberale che abbiamo raggiunto nei nostri Paesi e riteniamo che il nostro stato di diritto tuteli il singolo cittadino da potenziali abusi perpetrati da parte delle istituzioni o da altre autorità locali o nazionali. In modo particolare, riteniamo, in misura diversa da tutti i Paesi europei, di aver raggiunto un giusto equilibrio tra i doveri e i diritti d'azione della polizia e

i diritti legati al rispetto del cittadino. Questo equilibrio rischia però, in alcuni casi, di venir meno a livello europeo. Attraverso Europol, pur perseguendo l'obiettivo unico di promuovere una maggiore efficienza dell'azione di polizia, si rischia infatti di mettere a repentaglio il rispetto dei diritti individuali. Questo potrebbe avvenire non in virtù del trattato istitutivo dell'Europol o attraverso la sua effettiva creazione, che è unanimemente considerata necessaria, specie ai fini di una più efficace lotta contro il terrorismo internazionale. Ciò rischia di avvenire con l'introduzione di un protocollo aggiuntivo (*Protocollo dei privilegi e delle immunità*), approvato in quasi tutti i Parlamenti nazionali quasi come un atto dovuto. Normalmente i privilegi e le immunità riguardano soltanto gli atti svolti nell'esercizio delle proprie funzioni. Nell'articolo 8 di tale protocollo aggiuntivo è tuttavia previsto che un funzionario di Europol, in seguito ad esempio ad incidente stradale, possa godere di immunità da ogni azione di carattere penale e rispondere solamente a livello civile, anche nel caso in cui l'incidente abbia provocato omicidio colposo. Questa disposizione è singolare, dato il vivacissimo dibattito a livello nazionale sul tema dell'immunità.

La suddetta digressione mirava a porre in evidenza come anche un'istituzione così positiva come l'Europol possa essere in qualche modo, anche involontariamente, strumentalizzata per ledere diritti che pensavamo ormai definitivamente acquisiti.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Tatsache, dass Politiker aus den europäischen Staaten es im Allgemeinen bevorzugen, in den nationalen Parlamenten zu arbeiten und im Vergleich dazu das Europäische Parlament lediglich als "Notlösung" betrachten; beispielsweise sind nur 20% der italienischen Parlamentarier, die im Auftrag des Parlaments Funktionen in internationalen Einrichtungen inne hatten, wiedergewählt worden. In den europäischen Staaten existiert also offensichtlich eine Kluft zwischen kurzfristigen Anforderungen, für die die nationale Politik zuständig ist, und langfristigen Perspektiven, die Aufgaben der Europapolitik sind. Es ist folglich erforderlich, an die öffentliche Meinung zu appellieren, damit Regierungen und nationale

Parlamente dazu veranlasst werden, europapolitisch aktiver zu sein. Die Europapolitik muss verstärkt auf dem Prinzip der Subsidiarität basieren, so dass die zentralen Kompetenzen der EU nur in den unbedingt notwendigen Sektoren verstärkt werden – vor allem Sicherheit, Verteidigung und Wirtschaft. Wichtig für die Europapolitik sind außerdem die Erweiterung der Mehrheitsentscheidung sowie das Überwinden des Dilemmas zwischen Erweiterung und Vertiefung. Abschließend macht der Autor auf einige Aspekte aufmerksam, die das Zusatzprotokoll zu Privilegien und Immunität der Europol-Beamten betreffen.

Vorrei proporre alcune considerazioni, partendo dalla consapevolezza che, apparentemente, sussiste una contraddizione fra le posizioni assunte dalla Germania sulla guerra irachena e sulla questione dell'Afghanistan, caso quest'ultimo in cui la Repubblica Federale Tedesca ha volontariamente ritenuto di poter guidare la forza Nato. Ho sempre pensato che questo genere di eccezioni – il Kosovo come l'Afghanistan – fossero dovute alla componente nazionale di quello che io definisco nazional-pacifismo tedesco. In altre parole, ho pensato che la Germania del governo Schröder fosse molto interessata a eliminare alcuni dei vincoli, anche istituzionali, che erano diventati una servitù per la Germania nel corso degli anni della Guerra Fredda, dopo la sconfitta nel secondo conflitto mondiale; ho ritenuto insomma che Schröder avesse deliberatamente deciso di sgombrare il terreno da tutto ciò che, in passato, costituiva servitù per la Germania. In questa prospettiva egli ha sollecitato missioni militari, anche importanti, come quella dell'Afghanistan. A mio avviso questa è la componente nazionale di quella che ho definito ideologia nazional-pacifista, nella quale il pacifismo resta una componente importante.

Vorrei soffermarmi brevemente su altri temi della discussione. Sul numero dei commissari: avranno certamente ragione quelli che sostengono che ogni Paese debba essere rappresentato. Hanno certamente argomenti forti. Del resto, Mario Monti e Romano Prodi la pensano esattamente nello stesso modo: ritengono sia giusto che ogni Paese abbia il suo commissario. Personalmente ho sempre pensato che i consigli di amministrazione funzionino solo quando ogni persona riesce a vedere la faccia degli altri; se non succede e si guarda semplicemente alla propria destra e alla propria sinistra, il Consiglio di Amministrazione non funziona più, perché cessano dialogo, dialettica, interlocuzione continua. Se tutto questo manca, non vi sono che singole dichiarazioni verbalizzate e messe agli atti.

A proposito della durata del mandato presidenziale: ero e resto favorevole al mandato lungo, anche se mi rendo perfettamente conto

che creare un presidente per due anni – o due anni e mezzo – senza sapere esattamente che cosa farà può essere pericoloso. È per questo – suppongo – che molti sostengono che sia preferibile che rimanga in carica solo per sei mesi e sia semplicemente un simbolo e una decorazione. Io ero favorevole al mandato lungo, perché pensavo che fosse un elemento di rottura. Buttare dentro la macchina un signore che vi rimane due anni e mezzo e vedere un po' che cosa succede: speravo davvero che sarebbe successo qualcosa, speravo che questo signore avrebbe potuto costruire il proprio potere, poiché ce n'era l'occasione.

Sui problemi inerenti ai governi collegiali non ho nulla da dire. Il prof. Padoa Schioppa ha perfettamente ragione, sono generalmente dei cattivi governi. E, attenzione, la Svizzera non è un'eccezione. La Svizzera è un governo cattivo, perché tutti dovrebbero litigare fra loro. Il governo svizzero è invece una consociazione permanente, temperata dal fatto che ciascuno dei membri deve stare molto attento alle posizioni che assume, perché il grado di democrazia diretta è tale da rendere molto più limitata la dialettica e il contenzioso con l'altro.

Per quanto concerne interesse nazionale e interesse europeo ritengo che il prof. Padoa Schioppa abbia ragione. Interesse nazionale è in genere l'interesse della corporazione più determinante all'interno della società nazionale in quel particolare momento. Il governo registra la volontà di quella corporazione, la fa propria, perché da quella dipende la propria sopravvivenza. Lo chiama con termine più nobile "interesse nazionale", ma è in realtà l'interesse corporativo, interesse di qualcuno. Non dimentichiamo poi che molto spesso questo interesse corporativo coincide con quello della corporazione che governa, vale a dire la nomenclatura, che ovviamente ha il fermo interesse a continuare ad esistere, altrimenti, una volta perso il potere, rischia di rimanere disoccupata. Quindi la nomenclatura tende a voler mantenere lo *status quo*.

C'era un'osservazione interessante a proposito del Presidente della Commissione. Secondo una proposta dell'onorevole Schäfer, in una prospettiva a medio termine, il Presidente della Commissione dovrebbe

be essere il rappresentante della maggioranza del Parlamento di Strasburgo. In altre parole, a quel punto, il Presidente della Commissione diventerebbe l'espressione di una volontà politica parlamentare espressa da Strasburgo e avremmo così un uomo politicamente rappresentativo nella Commissione di Bruxelles. È una proposta molto interessante, ma dobbiamo solo rammaricarci che troppo spesso la politica tenda a lavorare solo nel breve termine.

Der Verfasser bezeichnet die Haltung Deutschlands in den letzten Monaten als deutschen "National-Pazifismus". So lehnt die Regierung von Bundeskanzler Schröder heute entschieden die unterwürfige Haltung Deutschlands gegenüber den USA, ein Erbe des Zweiten Weltkriegs, ab.

Des weiteren sollte, ihm zufolge, jeder Mitgliedsstaat einen eigenen Kommissar haben, um einen kontinuierlichen Dialog und permanenten Austausch möglich zu machen.

Außerdem sollte seiner Meinung nach der Kommissionspräsident zwei bis zweieinhalb Jahre im Amt bleiben, auch wenn damit ein größeres Risiko verbunden ist als mit einer Amtszeit von beispielsweise sechs Monaten. Der Kommissionspräsident könnte auch der Vertreter der politischen Mehrheit des Straßburger Parlaments und somit politisch repräsentativ sein.

Schließlich tritt er dafür ein, dass nationale Interessen in den Hintergrund treten sollten. Grund dafür ist, dass diese im Allgemeinen dem Interesse der größten Lobby eines Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt entsprechen und deren Hauptziel letztlich lediglich ihre eigene Selbsterhaltung und die Bewahrung des Status quo ist.

Desidererei soffermarmi sul tema dell'allargamento che spesso mi sembra venga inteso come rinuncia a un certo tipo di Europa. Sergio Romano lo ha affermato con la pacatezza del diplomatico, l'on. Rivolta con la foga del politico e ciò gli fa onore, perché rivela una passione per l'Europa più che apprezzabile. A questo proposito, vorrei fare tre brevi osservazioni. Innanzi tutto l'allargamento era già previsto nel patto iniziale, cioè non era evitabile e sarebbe stata una violazione del patto stesso non realizzarlo: è sancito dai trattati che ogni Paese europeo ha diritto a far parte dell'Unione; quindi non era possibile opporvisi né sul piano politico né sul piano pratico, perché le pressioni favorevoli all'allargamento erano state tante. Non credo che l'appoggio della Germania a favore dell'ingresso della Polonia, ad esempio, sia stato più determinante della circostanza che a Roma ci fosse un Papa polacco: questo per dire che gli elementi che hanno inciso sull'allargamento, sulle scelte e sui tempi, sono stati molteplici. Ricordo dapprima il negoziato di Amsterdam, in cui si preconizzava un allargamento ampio, senza immaginare che sarebbe stato così cospicuo e tutto in una volta; del resto i padri fondatori, quando inserirono quella norma nei trattati, non potevano immaginare che la Guerra Fredda un giorno sarebbe terminata e che quindi l'Unione Europea avrebbe rischiato *di morire di successo*.

Non è neppur vero che allargamento significhi rinuncia al federalismo, perché il federalismo non è mai stato un progetto politico e perché in nessun trattato si afferma che l'Europa debba essere federale: si tentò di inserirlo nel trattato di Maastricht e, come ricorderete, fu John Major che costrinse a toglierlo. Quindi l'Europa si è sempre mossa con pragmatismo. Jacques Delors affermò: "L'Europa avanza col volto mascherato", proprio perché non indicare la meta serviva a raccogliere consensi tra visioni molto diverse, come quella della Gran Bretagna e di altri Paesi. Ma ciò non significa che l'allargamento sia stato valutato senza pensare a contromisure. Ne cito soltanto due: l'estensione del voto a maggioranza, anzi il fatto di rendere il voto a maggioranza

come regola, nonostante esistano casi in cui questa strada non pare percorribile; l'altro elemento è quello delle cooperazioni rafforzate, cioè avanguardie quali Europa Potenza, Europa Spazio... Quello che importa però sottolineare è che l'allargamento non comportava necessariamente una Europa diversa, ma imponeva soltanto la consapevolezza di un percorso tale da rendere compatibili l'allargamento e insieme l'approfondimento dell'Unione.

Io credo che della Costituzione proprio questo sia importante, cioè che non soltanto fissi il livello di integrazione attuale, ma lasci aperti varchi sul futuro. A mio avviso, resta quindi fondamentale che sia approvata subito. Non condivido dunque questa fatalistica accettazione di un'Europa diversa, perché siamo in troppi: a mio avviso, è antistorica e forse anche in parte antipolitica.

Mi sia permesso un ultimo riferimento al recente incontro di Berlino tra Germania, Francia e Inghilterra. A mio avviso simili *summit* non giovano alla chiarezza, alla trasparenza e alla leggibilità. Al di là delle ragioni specifiche che possono averli causati, la mia impressione è che – e mi scuso per il tono drastico – si siano incontrate due solitudini: da una parte, la solitudine franco-tedesca di fronte a un'Europa così diversa che non sente più il peso di questo nucleo forte con la stessa intensità dell'Europa a 15, e dall'altra la solitudine britannica nel trovarsi di fronte agli Stati Uniti senza alle spalle l'Unione.

Dato che parliamo di *governance* europea, si corre il rischio che incontri di questo tipo possano favorire la creazione di minoranze di blocco o la ricerca, con altre modalità, di garanzie e unanimità a tutti i costi. Mi auguro quindi che si presti attenzione ai pericoli istituzionali insiti in questo genere di *summit* e che i processi decisionali mantengano invece il massimo di chiarezza e trasparenza.

In diesem Beitrag wird betont, dass zwischen Erweiterung und Vertiefung der EU keine Divergenz besteht. Um negative Konsequenzen der EU-Erweiterung zu vermeiden, die der Errichtung einer progressiven europäischen Föderation im Weg stehen würden, sind entsprechende Maßnahmen ergriffen worden, wie beispielsweise die Auswei-

tung der Mehrheitsentscheidungen. Deshalb ist die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs besonders wichtig. Auf der anderen Seite gilt es, auf die negativen Auswirkungen von Gipfeltreffen, wie dem kürzlich in Berlin stattgefundenen Treffen zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland, hinzuweisen, da diese der Transparenz von Entscheidungsprozessen in der EU abträglich sind.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO:

Mi sembra che la discussione sia stata caratterizzata dall'emergere di due visioni forti: da un lato, la prospettiva di una repubblica europea, con tutto il suo insieme di regole costituzionali, legate a un costituzionalismo che è proprio della tradizione europea, con regole quindi – più o meno rigide – da scrivere insieme nei prossimi mesi; d'altro lato un'idea di *governance* fatta di reti, di luoghi, di momenti di incontro, con regole leggere e una pluralità di settori su cui operare. Sono due visioni che si sono delineate oggi in modo incisivo e che mi sembra contribuiscano a rilanciare il dibattito sulla politica europea in vista delle prossime elezioni di giugno. In ogni caso, sia che prevalga l'uno o l'altro modello, il ruolo del Parlamento europeo resta centrale. Esso infatti, come luogo di formazione di un'opinione pubblica europea attraverso il costituirsi di partiti politici europei, rappresenta indubbiamente un modello che si concilia egualmente bene con entrambe gli approcci emersi, quello di una repubblica europea e quello di una *governance* più leggera.

Vedremo quindi nei prossimi mesi quale linea seguirà il Parlamento Europeo, fra le due prospettate.

Hinsichtlich einer europäischen "Governance" sind prinzipiell zwei verschiedene Formen denkbar: Auf der einen Seite die Perspektive einer europäischen Republik, basierend auf einer gemeinsamen Verfassung, die in der Tradition des europäischen Verfassungsdenkens steht; auf der anderen Seite eine flexible Governance mit weniger bindenden Vorschriften, die aus einem Netz von dezentralisierten Mächten besteht. Unabhängig von der Entscheidung für eine der beiden Formen sollte unbedingt beachtet werden, dass in Europa viele verschiedene Regierungsebenen aufeinandertreffen: die Regierungen der verschiedenen Nationen, die Regierungen von Regionen und Ländern, sowie die kommunale Ebene. Auf jeden Fall – ob europäische Republik oder flexible Governance – wird dem Europäischen Parlament große Bedeutung zukommen, da sich hier im Zuge der Gründung von europäischen Parteien öffentliche Meinung bildet.

GOVERNANCE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Siegfried Magiera

Der Begriff "Governance" ist ebenso wie seine deutsche Übersetzung "Regieren" nicht eindeutig bestimmt. In einem engeren Sinn lässt sich darunter die Tätigkeit der Regierung im Unterschied zur Tätigkeit des Parlaments, der Verwaltung oder der Gerichte verstehen, in einem weiteren Sinn die Hauptfunktion in einem Gemeinwesen, nämlich die "Staatsleitung" oder – wenn es sich, wie bei der Europäischen Union, nicht um einen Staat handelt – die Festlegung der wesentlichen politischen Ziele und Prioritäten sowie deren praktische Umsetzung. Ebenso schwierig wie die Bestimmung dessen, was Governance inhaltlich bedeutet, ist die Bestimmung der Voraussetzungen für ihre Wahrnehmung, insbesondere der dafür erforderlichen und geeigneten Organe und Verfahren.

Damit ist das Hauptproblem der Europäischen Union angesprochen, das sich auch im Europäischen Konvent mit aller Deutlichkeit gezeigt hat, nämlich die Frage nach der institutionellen Struktur für das europäische Regieren. Die Besonderheiten der europäischen Integration lassen es nicht zu, für die Lösung dieser Frage unmittelbar auf das staatliche Modell der Gewaltenteilung zurückzugreifen, das zudem für sich genommen äußerst unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Es ist deshalb verständlich, dass der Europäische Verfassungskonvent mit der Ausgestaltung der künftigen institutionellen Struktur der vor ihrer größten Erweiterung stehenden Union die wichtigste und zugleich schwierigste Phase seiner Beratungen zu bewältigen hatte. Der von ihm mühsam ausgehandelte Konsens reichte jedoch nicht aus, um auch die anschließende Regierungskonferenz zu überzeugen, die deshalb erfolglos abgebrochen werden musste.

Der Reformbedarf auf diesem Gebiet ist seit langem offenkundig und im Grunde eine Begleiterscheinung des Integrationsprozesses

von Anfang an gewesen, da mit zunehmender Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaften und die Union auch deren Institutionen angepasst werden mussten. Dennoch befasste sich der Verfassungskonvent mit dem Thema der institutionellen Struktur der Union substantiell sehr spät und abweichend von seinem üblichen Verfahren, insbesondere ohne Vorbereitung durch eine Arbeitsgruppe oder einen Arbeitskreis.

Eine eingehende Erörterung oder gar die Erarbeitung eines allgemein tragfähigen Gesamtkonzepts für die weitere Entwicklung der europäischen Integration und damit auch für die zukünftige institutionelle Struktur der Union ist im Verfassungskonvent jedoch nicht erfolgt. Die Einschätzung der Konventsergebnisse hängt deshalb von der Ausgestaltung der institutionellen Struktur ab, wie sie in den Einzelbestimmungen des Verfassungsentwurfs vor allem zu den politischen Hauptorganen – Parlament, Rat und Kommission – zum Ausdruck gekommen ist.

Europäisches Parlament

Allgemein lässt sich feststellen, dass der Verfassungsentwurf zu einer weiteren Stärkung des Parlaments und damit, wie es der Europäische Rat von Laeken gefordert hat, zu mehr Demokratie in der Union führt. Hervorzuheben ist die Verdeutlichung der Parlamentsaufgaben, die bisher keine allgemeine Umschreibung im Vertragswerk gefunden haben. Gemeinsam mit dem Rat übt das Parlament die Gesetzgebungs- und die Haushaltsbefugnisse aus; ferner erfüllt es Aufgaben der Beratung und der politischen Kontrolle; schließlich wählt es den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission. Damit verfügt es grundsätzlich über die wesentlichen Parlamentsfunktionen, die in einem demokratisch-rechtsstaatlichen Regierungssystem allgemein für erforderlich gehalten werden, insbesondere auf den Gebieten der Repräsentation, der Gesetzgebung, der Legitimationsvermittlung und der Kontrolle.

Bemerkenswert ist die Nichterwähnung einer Beteiligung an der Governance, die in den Bestimmungen über den Europäischen Rat

zum Ausdruck kommt. Danach gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Auch wenn eine Beteiligung des Parlaments daran nicht ausdrücklich vorgesehen ist, so ist sie doch nicht ausgeschlossen. Sie wird dadurch ermöglicht, dass dem Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates von dessen Präsidenten Bericht zu erstatten ist. Sie erscheint darüber hinaus durch den Grundsatz der repräsentativen Demokratie geboten, auf dem die Arbeitsweise der Union beruht und der durch die Vertretung der Unionsbürger im Europäischen Parlament und zugleich durch die Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Ministerrat geprägt ist.

Die Stärkung des Europäischen Parlaments beruht vor allem auf einer Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, das zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestimmt wird und etwa doppelt so viele Regelungsbereiche wie bisher erfasst. Sie wird dadurch unterstützt, dass sich das Parlament und der Rat als Gesetzgeber auf den Erlass der wesentlichen Vorschriften konzentrieren und den Erlass der übrigen Vorschriften auf die Kommission übertragen können. Fortschritte bei den Haushaltsbefugnissen ergeben sich aus dem Fortfall der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im jährlichen Haushaltsplan. Auch das geänderte Wahlverfahren für die Kommission und ihren Präsidenten bewirkt eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Zum einen hat die Benennung des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat nunmehr unter Berücksichtigung der Parlamentswahlen und nach entsprechenden Konsultationen des Parlaments zu erfolgen. Zum anderen muss jeder Mitgliedstaat für das ihm zustehende Amt eines Kommissionsmitglieds nicht mehr nur einen, sondern drei Kandidaten vorschlagen.

Keine entscheidenden Fortschritte hat der Europäische Konvent bei der Festlegung des Wahlverfahrens und der Wahlrechtsgrundsätze für

das Europäische Parlament erzielt. Auch in Zukunft ist kein einheitliches Wahlverfahren in allen Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben. Zu den Wahlrechtsgrundsätzen gehören wie bisher die Gebote der allgemeinen und unmittelbaren sowie der freien und geheimen Wahl. Nicht ausdrücklich erwähnt ist weiterhin der Grundsatz der gleichen Wahl. Ausnahmen von dem allgemein anerkannten Gleichheitsprinzip "one person – one vote" sind jedoch nur aus zwingenden Gründen und soweit erforderlich zulässig. Bedenken bestehen deshalb gegen die Aufteilung der Parlamentssitze nach dem Prinzip der sogenannten degressiven Proportionalität, soweit dies nicht erforderlich ist, um jedem Mitgliedstaat eine Mindestvertretung im Parlament zu gewährleisten.

Ministerrat

Der Ministerrat, der damit seine ursprüngliche Bezeichnung aus dem EGKS-Vertrag zurückerhält und seit längerem als besonders reformbedürftig gilt, erfährt durch den Verfassungsentwurf des Konvents ebenfalls Verbesserungen seiner Organisation und Verfahrensweise. Dies betrifft zumindest seine Hauptaufgaben, die verständlicher als bisher zusammengefasst sind und die Ausübung der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse gemeinsam mit dem Parlament sowie Aufgaben der Politikfestlegung und der Koordinierung umfassen.

Für die besonders umstrittene Bestimmung der qualifizierten Mehrheit sieht der Verfassungsentwurf gegenüber dem bisherigen Vertragsrecht eine vereinfachte Formel vor. Danach entspricht die qualifizierte Mehrheit in der Regel der Mehrheit der Mitgliedstaaten, die drei Fünftel der Unionsbevölkerung repräsentieren. Die neue Formel aus einer Kombination von Staatengleichheit und striktem Bevölkerungsproporz hat den Vorteil der Klarheit und Berechenbarkeit. Demgegenüber stellt das bisherige Vertragsrecht zwar ebenfalls auf den Bevölkerungsanteil ab, jedoch nach einem degressiven, nicht näher bestimmten Verteilungsschlüssel, der allgemein einen größeren politischen Handlungsspielraum eröffnet und konkret die kleineren Mitgliedstaaten begünstigt.

Europäischer Rat und Außenminister

Eine Aufwertung und Stärkung durch den Verfassungsentwurf erfährt der Europäische Rat. Auch wenn er weiterhin nicht gesetzgebend tätig wird und allgemein auf politische Initiativ- und Steuerungsfunktionen beschränkt bleibt, erhält er darüber hinaus bedeutsame Entscheidungsbefugnisse, insbesondere im Rahmen der sogenannten *passerelle*. Diese gestattet eine vereinfachte Verfassungsänderung, indem der Europäische Rat beschließen kann, dass bestimmte Gesetze nicht mehr in einem besonderen, sondern im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, und dass der Ministerrat in bestimmten Bereichen nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

Die Zusammensetzung des Europäischen Rates ändert sich dadurch, dass zu den Staats- und Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten ein hauptamtlicher Präsident hinzukommt. Seine Aufgaben bestehen in der Organisation und der Leitung der Beratungen des Europäischen Rates sowie – unbeschadet der Zuständigkeit des neuen Außenministers – in der Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dennoch dürfte sich die Abgrenzung zum Amt des Außenministers schwierig gestalten. Dieser wird vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und bedarf zusätzlich der Bestätigung durch das Parlament. Er nimmt an den Beratungen des Europäischen Rates teil und leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; zugleich ist er als Vizepräsident der Kommission mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut.

Damit erweist sich das Amt des Außenministers als eine grundlegende Innovation der institutionellen Struktur der Union, indem es die auch weiterhin auf Rat und Kommission aufgeteilten Aspekte des auswärtigen Handelns der Union in der Person des Außenministers durch dessen Doppelfunktion überbrückt und zu einer besseren Koordinie-

zung beiträgt. Eine entsprechende Möglichkeit eröffnet der Verfassungsentwurf für eine gemeinsame Wahrnehmung der Ämter des Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, indem er für den Präsidenten des Europäischen Rates lediglich die Innehabung eines einzelstaatlichen, nicht auch eines Unionsamtes ausschließt.

Europäische Kommission

Zu den schwierigsten Aufgaben des Europäischen Konvents gehörte die Anpassung der Europäischen Kommission als der originellsten Institution der Union an die künftige Verfassungsstruktur. Von wesentlicher Bedeutung für ihre Aufgabenwahrnehmung im allgemeinen europäischen Interesse bleibt auch künftig die Garantie ihrer völligen Unabhängigkeit. Zu deren Gewährleistung trägt bei, dass die Kommission weiterhin allein dem Parlament und nicht auch – wie im Konvent erwogen – dem Rat verantwortlich ist, und dass im Parlament zu ihrer Abberufung durch Misstrauensvotum weiterhin eine höhere Stimmenmehrheit erforderlich ist als zu ihrer Einsetzung.

Heftig umstritten war im Europäischen Konvent die zukünftige Größe der Kommission, insbesondere die Frage, ob jeder Mitgliedstaat weiterhin ein Mitglied in die Kommission entsendet, und, bejahendenfalls, ob alle Kommissionsmitglieder weiterhin gleichberechtigt im Kollegium mitwirken. Im Vertrag von Nizza ist vorgesehen, dass mit dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegt. Der Verfassungsentwurf bleibt demgegenüber dabei, dass jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied entsendet, unterscheidet jedoch zwischen Europäischen Kommissaren mit Stimmrecht und sonstigen Kommissaren ohne Stimmrecht, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden. Mit dieser Lösung, die durch die Berufung von Kommissionsmitgliedern aus allen Mitgliedstaaten zur Repräsentanz und durch die Begrenzung des Stimmrechts auf einen Teil der Kommissionsmitglieder zur Effizienz der Kommission beitragen soll, hat sich der Konvent auf eine mittlere Linie geeinigt. Den-

noch ist sein Ergebnis umstritten, insbesondere wegen der als Zweiklassengesellschaft empfundenen Differenzierung zwischen den Kommissaren. Als Alternative befürwortet die Kommission statt einer Differenzierung nach dem Stimmrecht eine Dezentralisierung der Beschlussfassung innerhalb des Kollegiums.

Ergebnis und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Europäische Konvent die schwierige und seit längerem dringlicher gewordene Neuordnung der institutionellen Struktur der Union erst spät und abweichend von seiner allgemeinen Verfahrensweise behandelt hat. Seine diesbezüglichen Vorschläge gehören zu den umstrittensten im Verfassungsentwurf, wie auch die Beratungen der anschließenden Regierungskonferenz gezeigt haben. Ein auf Dauer tragfähiges Gesamtkonzept für die künftige institutionelle Struktur der Union hat der Europäische Konvent nicht entwickelt.

Insgesamt hat er die institutionelle Struktur der Union durch seinen Verfassungsentwurf jedoch vorangebracht, wenn auch - wie im Integrationsprozess bei realistischer Sicht nicht anders zu erwarten - nur eine weitere Stufe und noch nicht die endgültige Plattform erreicht wurde. Die neue Formel in der Präambel des Verfassungsentwurfs, die nicht mehr von einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker spricht, ist deshalb weiterhin als Zielbestimmung zu verstehen, wenn sie feststellt, dass die Völker Europas immer enger – und damit noch nicht ausreichend – vereint ihr Schicksal gemeinsam gestalten.

La relazione parte dalla constatazione della difficoltà di dare una precisa determinazione contenutistica di ciò che significhi governance. Nel caso dell'Unione Europea ciò riconduce al problema centrale della struttura istituzionale del governo europeo.

Tale problema non ha trovato una soluzione soddisfacente nei risultati della Convenzione.

Per quanto riguarda il Parlamento, indubbiamente il progetto di Trattato Costituzionale ha comportato un rafforzamento e un chiarimento dei compiti del Parlamento. Tale rafforzamento si basa però in gran parte solo su una procedura di codecisione, accanto al Consiglio Europeo. Purtroppo non è stato definito alcun criterio unitario nelle procedure di elezione del Parlamento Europeo nei diversi Stati membri.

Anche il Consiglio dei Ministri dell'Unione ha migliorato nel Trattato la sua organizzazione e le sue procedure. Resta aperta la momento la questione decisiva del voto a maggioranza qualificata.

Innovazioni importanti nel Consiglio europeo sono l'introduzione della nuova figura stabile del Presidente con compiti di organizzazione e coordinamento delle sedute del Consiglio, e del Ministro degli Esteri, la cui figura introduce una novità sostanziale e una forte possibilità di coordinamento.

Resta invece aperto il problema della Commissione Europea, delle sue dimensioni future e delle sue procedure di deliberazione.

Certamente quindi il progetto di Trattato Costituzionale ha introdotto delle novità importanti, ma è ancora lontano dall'aver definito un'efficace concezione della futura struttura istituzionale dell'Unione Europea.

LE PROSPETTIVE DELLA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE IN EUROPA¹

Beniamino Caravita di Toritto

1. Il federalismo in trasformazione. L'evoluzione della dimensione regionale. L'attivismo degli enti locali

In tutti gli Stati dell'Unione Europea il fenomeno della devoluzione di poteri verso l'alto si è accompagnato ad una ripresa di attenzione verso l'organizzazione federale regionale o comunque decentrata dei poteri pubblici interni.

Nei Paesi dell'Europa centrale con una solida tradizione federale (Austria e Germania) le istituzioni del federalismo vivono in una fase di rilancio: la consapevolezza delle nuove sfide dell'integrazione comunitaria e dei limiti dell'attuale congiuntura economica internazionale ha favorito l'avvio di un processo riformatore teso alla modernizzazione dell'amministrazione centrale. L'avvio di questo percorso riformatore, collegato sia in Austria che in Germania a processi di elaborazione di una nuova costituzione (Austria) o a proposte di riforma di quella esistente (Germania), si fonda sulla necessità di ridefinire i rapporti tra Federazione, *Länder* e Comuni e di riformare l'amministrazione centrale.

Nei Paesi con una consolidata tradizione regionale (Spagna) gli attori politici regionali avanzano richieste plurime ed eterogenee che mirano a rivendicare nuovi spazi all'autonomia regionale (Catalogna) ovvero ad affermare una qualche forma di sovranità regionale e il diritto all'autodeterminazione della comunità (così si può leggere il progetto di Statuto per la Comunità di Euskadi, approvato dal Governo basco nell'ottobre 2003).

Nel quadro del federalismo si colloca altresì il potenziamento e

1. La presente relazione è stata tratta dall'esperienza della ricerca del Comitato delle Regioni *La valorizzazione della democrazia locale e regionale in Europa*, svolta sotto la direzione scientifica dell'autore. Lo studio è in fase di pubblicazione.

l'ampliamento delle competenze regionali in Belgio, Paese in cui il processo di regionalizzazione ha ormai superato il ventennio (v. ad esempio le nuove competenze in materia di enti locali concesse alle Regioni in Belgio).

Laddove, come in Italia, le istituzioni regionali attraversano una fase di transizione verso una forma ancora indefinita di federalismo, il Governo centrale e le rafforzate entità regionali cercano i luoghi del dialogo e della concertazione, in attesa dell'istituzione di una riforma del bicameralismo dalla quale emerga una seconda camera rappresentativa delle Regioni. Altrettanto dinamico è il processo di *devolution* nel Regno Unito, che sta conducendo a forme assai differenziate di autonomia concesse dal potere centrale (*asymmetrical process of devolving powers*).

Il regionalismo appare in via di consolidamento anche in Paesi con una radicata tradizione unitaria come la Francia, affermandosi attraverso un processo di riforme costituzionali in cui il decentramento e la sussidiarietà diventano elementi caratterizzanti dell'organizzazione statale.

Un regionalismo "in via di sviluppo" appartiene anche alle realtà caratterizzate da una forte tradizione di istituzioni locali: in questi casi il processo si scontra con la difficoltà di definire una mappa delle nuove realtà regionali che tenga ragionevolmente conto delle asimmetrie e delle diversità (geografiche, culturali, economiche e sociali) esistenti tra le diverse aree del Paese (tanto vale per il Portogallo).

Lo sviluppo di forme di organizzazione regionale è strettamente collegato con le esigenze della ristrutturazione dell'amministrazione centrale e periferica imposte dall'integrazione europea: in alcune realtà l'ingresso nella comunità ha contribuito ad avviare un processo di regionalizzazione, al momento ancora incompiuto, che si propone di razionalizzare lo sviluppo economico, la pianificazione dei trasporti nonché il sostegno allo sviluppo dell'economia locale (così in Svezia). Lo stesso processo di regionalizzazione indotta dall'integrazione europea ha coinvolto anche Paesi, come la Finlandia, che hanno sempre avuto in ambito locale il solo livello di governo comunale.

La conferma del legame tra integrazione europea e ristrutturazione dei livelli di governo sub-statali si ricava anche dall'esperienza in atto in taluno dei Paesi che si accingono a entrare nella comunità: la Polonia è sotto tale profilo emblematica, giacché i processi di ricostituzione del livello locale e di decentramento dell'amministrazione centrale verso i livelli intercomunale e regionale sono maturati proprio in concomitanza con l'avvio, nei primi anni Novanta del secolo scorso, dei negoziati per l'ingresso in Europa.

Nelle realtà che non conoscono istituzioni di livello intermedio (*mesolevel institutions*) il decentramento amministrativo a favore degli enti locali si associa alla forte tendenza delle municipalità verso l'accorpamento ed il coordinamento (così in Danimarca): da questa tendenza verso la riduzione massiccia del numero degli enti locali si ritiene possa derivare il miglioramento qualitativo dei servizi, la razionalizzazione delle strutture amministrative locali e, più in generale, una più razionale ed efficiente gestione delle risorse pubbliche.

La riduzione drastica della parcellizzazione del sistema comunale non ha coinvolto solo i Paesi dell'Europa settentrionale (Danimarca, Svezia, Paesi Bassi), ma anche gli Stati federali dell'Europa centrale (in Germania, quantomeno nei *Länder* occidentali, si è assistito ad una drastica riduzione del numero dei comuni e dei circondari). Forme di coordinamento intercomunale sono state ampiamente sperimentate in quelle realtà che per l'assenza di un livello intermedio tra i comuni e lo Stato affidano ai "consorzi di comuni" i compiti di gestione di aree territoriali che comprendono diversi municipi (i *syndicats de communes* in Lussemburgo).

In Irlanda la necessità di rafforzare il livello di governo municipale ha condotto verso la riforma organica dell'organizzazione degli enti locali (avviata con la revisione costituzionale del 1999 e con il *Local Government Act* del 2001).

La ridefinizione del ruolo e delle funzioni dei comuni rispetto allo Stato e ad entità regionali *in fieri* è stata alla base di riforme strutturali della pubblica amministrazione in Grecia: in queste realtà appaiono sempre più importanti le regole per la cooperazione istituzionale tra

gli enti locali e per la promozione di accordi di cooperazione con imprese ed associazioni private, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle risorse in ambito regionale e locale.

In verità, la tendenza alla cooperazione istituzionale ed all'associazionismo tra enti locali non esaurisce l'attivismo dei livelli locali di governo. Accanto alla riorganizzazione istituzionale (associazioni, fusioni, accordi di collaborazione, etc.) si registra la tendenza verso un sostanziale rilancio delle politiche locali che si muovono lungo tre linee direttrici:

- a) politiche per lo sviluppo economico (promozione dei progetti per lo sviluppo dell'imprenditoria, sviluppo del territorio);
- b) politiche sociali e culturali (politiche socio-sanitarie, politiche per le fasce sociali più deboli, cultura e istruzione);
- c) politiche urbane e territoriali (pianificazione urbanistica, infrastrutture, riqualificazione urbana, ambiente).

Da questo quadro emerge in particolare la presenza sempre più attiva degli enti locali nel campo dell'economia e dell'assistenza sociale: tale ruolo dinamico del livello di governo locale sembra confermare la tendenza verso la costruzione di un sistema di "*welfare* municipale". Questo fenomeno è in realtà destinato ad assumere proporzioni sempre più consistenti in tutti i Paesi dell'Unione Europea, non solo per la debolezza e la rarefazione della dimensione statale del *welfare*, in larga misura legata ai limiti finanziari di spesa ed ai vincoli di stabilità imposti dall'integrazione europea nonché alle trasformazioni imposte dalla globalizzazione, ma anche per una sempre più matura consapevolezza in ordine al valore della sussidiarietà che impone la gestione dell'integrazione sociale e dell'assistenza da parte del livello di governo più prossimo ai cittadini o addirittura da privati e forme associative.

2. Sviluppo economico e privatizzazioni

All'interno del quadro istituzionale sui rapporti economici nei diversi Stati dell'Unione appaiono chiare le diverse formulazioni dei vincoli costituzionali che limitano e orientano gli organi di indirizzo poli-

tico (Parlamento e Governo) nella elaborazione della politica economica. Negli Stati di tradizione federale (Germania e Austria), accanto alle garanzie dei diritti fondamentali in materia economica (proprietà privata, iniziativa economica privata, libertà di impresa), le Costituzioni definiscono vincoli e parametri (quali quello dell'*equilibrio economico generale*) ai quali sia l'indirizzo politico statale sia le scelte economiche delle Regioni devono conformarsi; anche in alcune esperienze di regionalismo avanzato (Spagna, Italia) i parametri che vincolano l'intervento dello Stato (ad es. la promozione dello sviluppo economico) devono costantemente confrontarsi con le competenze regionali nelle materie economiche.

L'esperienza britannica si sviluppa attorno alla nozione di *economic regulation*, che sintetizza i processi normativi ed amministrativi attraverso i quali lo Stato impone regole alle imprese private: la regolazione economica si fonda sulla definizione delle regole da parte del Parlamento e sul potere di *command and control* delle autorità amministrative indipendenti.

Rispetto alla varietà dei vincoli e delle garanzie costituzionali in materia di rapporti economici, il processo di privatizzazione appare invece una costante in tutti gli Stati membri: negli anni Novanta, l'esigenza di contenere il debito pubblico e l'introduzione dei vincoli comunitari per i Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria di Maastricht hanno favorito ampie privatizzazioni, quale risposta alle richieste di ridurre le inefficienze non più sostenibili delle imprese pubbliche e di riportare equilibrio nei conti pubblici. Sulla base della tradizione dell'*economic regulation* il Regno Unito ha avviato fin dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso un processo di privatizzazioni che per estensione e modalità viene considerato un modello di riferimento.

Nei Paesi dell'Europa centro-meridionale è all'inizio degli anni Novanta che la legislazione dispone le prime privatizzazioni formali (ovverosia la trasformazione in società per azioni) degli enti di gestione delle società pubbliche, specie in quei Paesi caratterizzati da una forte presenza del settore pubblico (Italia, Germania, Spagna, Portogallo).

A questa fase è quindi seguita la privatizzazione sostanziale che ha condotto all'effettivo passaggio di quote azionarie in mano ai privati e ad un consistente incremento del Prodotto Interno Lordo rispetto alle medie dei decenni precedenti (Austria, Spagna, Portogallo).

Nei Paesi dell'Europa del Nord il processo di privatizzazione ha assunto talora un valore diverso. In particolare in Danimarca si è assistito alla tendenza degli enti locali a contrattare autonomamente con imprese private (*contracting out*) la fornitura di servizi (assistenziali, sanitari, educativi). In Svezia, in assenza di un vero e proprio settore di imprese pubbliche o a partecipazione prevalentemente pubblica, la privatizzazione ha coinvolto piuttosto la gestione di servizi pubblici affidata dagli enti locali preferibilmente ad imprese private. In Finlandia le privatizzazioni di alcuni servizi pubblici locali sono state avviate già negli anni Ottanta del secolo scorso, precedendo le privatizzazioni delle imprese pubbliche statali (è significativo che il processo di apertura alle imprese private non abbia generato fenomeni di monopolio o oligopolio privato in settori pur rilevanti come quello dei trasporti locali).

La rigida separazione tra il livello di governo centrale, che deve definire gli *standards* dei beni e dei servizi pubblici, e il livello di governo locale, che concretamente agisce e sperimenta le forme di gestione più efficaci è alla base della sperimentazione di strategie integrate, su base contrattuale, con il settore privato, con il settore *non-profit* ovvero con le organizzazioni di assistenza pubblica per facilitare l'erogazione dei servizi riservati alla competenza degli enti locali (Paesi Bassi).

Le direttive comunitarie sulla liberalizzazione del mercato dei trasporti, delle telecomunicazioni e della produzione di energia hanno generato un pressoché uniforme e generalizzato processo di apertura di questi settori alla libera concorrenza. Altro dato comune è stata la proliferazione delle autorità di regolazione (energia, trasporti, telecomunicazioni), da considerarsi funzionale al controllo sugli operatori che gestiscono il servizio in regime di libera concorrenza e sulle scelte strategiche delle imprese che mantengono la proprietà e la gestione delle reti e delle infrastrutture.

3. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale/locale

Il processo di integrazione europea ha rappresentato un indiscusso strumento di promozione e di impulso dello sviluppo economico regionale e locale, in particolare attraverso l'utilizzazione dei fondi strutturali.

Attorno alla gestione dei fondi strutturali gli Stati membri hanno elaborato una vera e propria pianificazione, attraverso una gestione coordinata delle risorse comunitarie per la promozione dello sviluppo economico delle aree depresse, per la tutela dell'ambiente, per la realizzazione delle infrastrutture e dei trasporti, per la promozione dell'innovazione tecnologica. Gli effetti benefici delle politiche di coesione economico-sociale della Comunità appaiono quantomai evidenti in quei Paesi (Spagna e Portogallo) che al momento del loro ingresso in Europa presentavano condizioni economiche arretrate e forti squilibri tra le diverse aree territoriali.

L'istituzione di fondi "riservati" alle Regioni meno sviluppate (ad es., Fondo di coesione per Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) ha rappresentato l'occasione per avviare trasformazioni radicali che hanno portato verso la liberalizzazione del mercato interno, il contenimento del debito pubblico nonché la crescita occupazionale (Grecia e Irlanda). L'impatto della politica comunitaria di coesione sulla crescita economica del Paese è stato ottimizzato in quelle realtà che hanno adottato tecniche di valutazione intermedia dei risultati, che hanno consentito l'uso razionale delle risorse finanziarie e la riduzione delle inefficienze nell'utilizzo dei fondi e degli effetti non desiderati (Irlanda).

Al di là dei dati quantitativi che si riferiscono all'impatto dei fondi strutturali sui processi di crescita economica delle diverse aree territoriali, è opportuno sottolineare il rapporto tra la gestione di questi finanziamenti e lo sviluppo della dimensione regionale: l'accelerazione dei processi di regionalizzazione è in talune realtà strettamente connessa con l'abbandono di sistemi centralizzati di gestione dei fondi strutturali. L'istituzione nel 1999 delle due assemblee regionali in Irlanda è giunta a compimento anche al fine di decentrare il monitoraggio sull'efficacia e sull'utilizzazio-

ne dei fondi comunitari; in Portogallo gli organi che, per effetto della mancata istituzione delle Regioni amministrative nel territorio continentale, pianificano e gestiscono lo sviluppo economico in ambito locale attraverso la gestione dei fondi comunitari sono le Commissioni di coordinamento e sviluppo regionale, le quali sono state riformate nel 2003 proprio allo scopo di renderle, sia pure in misura ancora embrionale ed insufficiente, rappresentative del livello di governo locale.

4. La partecipazione democratica, il rapporto con le amministrazioni locali e le nuove tecnologie

Le trasformazioni delle istituzioni del federalismo e del regionalismo, il grande attivismo degli enti locali coincidono con l'avvio e la sperimentazione nella gran parte dei Paesi dell'Unione europea di progetti relativa all'informatizzazione della pubblica amministrazione, sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale. I governi nazionali hanno assunto il ruolo di promotori e di coordinamento di questo processo che persegue obiettivi di razionalizzazione delle risorse e del personale e si propone di garantire servizi pubblici efficienti.

L'informatizzazione della pubblica amministrazione è diventato lo strumento più efficace per il consolidamento della partecipazione democratica in ambito locale: i percorsi di tale consolidamento riguardano la sperimentazione del voto elettronico, l'apertura di *forum* telematici di discussione, la connessione tra diversi strumenti della comunicazione, il perfezionamento dei portali telematici delle amministrazioni in grado di organizzare la gestione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Nel processo di informatizzazione della pubblica amministrazione i Paesi dell'Unione Europea si muovono in ogni caso con velocità e approcci diversi: la sperimentazione di portali in grado di fornire una pluralità di servizi ai cittadini e alle imprese coinvolge non solo i Paesi con una solida cultura della partecipazione alla vita politica e con una matura consapevolezza circa le potenzialità delle Ict (Svezia, Finlandia), ma anche Paesi che, nonostante si stiano lentamente orientando verso la promozione dell'uso di Internet e delle nuove forme di comu-

nicazione, hanno già sperimentato l'erogazione telematica di certificazioni e di documenti in via telematica (Portogallo).

L'adeguamento delle amministrazioni regionali e locali alle nuove frontiere organizzative aperte dalle Ict dovrebbe condurre verso una gestione più razionale delle risorse finanziarie destinate all'erogazione dei servizi pubblici in ambito locale.

L'aspetto organizzativo e tecnico della gestione informatica è destinato a congiungersi con altri due profili strutturali dei servizi pubblici ormai consolidati: da un lato, l'associazionismo tra enti locali, finalizzato in primo luogo alla razionalizzazione dei costi della gestione dei servizi pubblici; e, dall'altro, la trasformazione delle regole e della normativa sulle società di gestione, che, da soggetti organicamente inseriti nella struttura dell'ente locale, si trasformano in società per azioni con partecipazione pubblica ovvero in società private che gestiscono in concessione servizi minori.

La combinazione di questi requisiti potrebbe definitivamente consolidare la posizione istituzionale e le competenze degli enti locali nell'organizzazione di tutti quei servizi che contribuiscono a definire i livelli essenziali dei diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, delle persone, delle famiglie, delle formazioni sociali.

D'altra parte, i complicati processi di *governance* che si intrecciano tra Unione europea, Stati membri, Regioni ed enti locali hanno come obiettivo fondamentale proprio la promozione, la tutela e il soddisfacimento dei diritti individuali e collettivi, in un quadro di solidarietà collettiva e verso le generazioni future e di consapevolezza dei doveri che l'Europa ha nei confronti della comunità mondiale.

In seinem Vortrag analysiert der Autor die Entwicklung der Machtübertragung bzw. des Föderalismus in verschiedenen Ländern und erwähnt hier vor allem diejenigen mit ältester föderalistischer Tradition, wie Österreich oder Deutschland, diejenigen mit traditionell regionaler Struktur, wie Spanien und Belgien, und schließlich die traditionellen Zentralstaaten wie Frankreich, in denen jedoch heute ebenfalls regionale Regierungs- und Verwaltungseinheiten bestehen.

Der Autor argumentiert, dass die europäische Integration in den meisten Fällen eine Weiterentwicklung der regionalen Organisationen bewirkt und somit eine effizientere und kompaktere Strukturierung der lokalen Verwaltungen erzwingt.

Zusätzlich geht der Trend in Richtung Wiederbelebung der Lokalpolitik in verschiedenen Bereichen: wirtschaftliche Entwicklungspolitik, Sozial- und Kulturpolitik und Stadt- und Regionalpolitik. Auf diese Weise entwickelt sich zunehmend ein sog. "kommunales Wohlfahrtsystem", auch aus dem Grund, dass sich der Sozialstaat als immer weniger stabil und tragfähig erweist.

Anschließend analysiert der Autor die wirtschaftliche Dimension der Mitgliedsstaaten. In allen Ländern kommt es immer häufiger zu Privatisierungen, da das Staatsdefizit abgebaut werden muss und zudem neue europäische Richtlinien in wirtschaftlichen und budgetären Fragen eingeführt worden sind.

Die rigide Trennung zwischen dem Zentralstaat, dessen Aufgabe es ist, die Standards der öffentlichen Dienstleistungen festzulegen, und der lokalen Administration, die konkret für deren Durchsetzung zuständig ist, verweist sich als Basis für neue Synergien mit privaten Unternehmen und NGOs. Generell eine gewisse Marktliberalisierung und demzufolge eine Zunahme von Kontrollautoritäten zu beobachten.

Die positiven Effekte der EU-Politik für die Homogenisierung der sozio-ökonomischen Strukturen der Länder sind besonders im Zusammenhang mit der regionalen und lokalen Entwicklung und dem Wachstum der Arbeitsquote relevant. Dies bedeutet, dass die zentralisierten Finanzsysteme durch eine lokale, effizientere Verwaltung der öffentlichen Ressourcen und Dienstleistungen ersetzt werden. Ziel der komplexen Governance-Prozesse zwischen EU, Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Akteuren ist die Förderung, der Schutz und die Einhaltung der individuellen und gemeinschaftlichen Rechte in einem Kontext kollektiver Solidarität. Dabei kommt vor allem den lokalen Organen eine immer größere Rolle zu.

ÜBER DIE STRUKTUR DER GREMIEN

Frank R. Pfetsch

Das Weißbuch der Europäischen Kommission "Europäisches Regieren" aus dem Jahre 2001¹ nimmt diese Problematik auf und macht den Begriff der Regierungsfähigkeit oder Regierbarkeit (Governance) an fünf Kriterien fest: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.

Dabei versteht die Kommission unter *Offenheit* die Transparenz von Entscheidungen, die sprachliche Verständlichkeit und Erklärungen, wie die EU-Organen arbeiten.

Partizipation meint die Einbeziehung von Akteuren in den Politikgestaltungsprozess, und zwar von der Konzipierung bis zur Durchführung; verstärkte Teilhabe erhöhe das Vertrauen in die Institutionen und in die Ergebnisse von Entscheidungen.

Verantwortlichkeit bezieht sich auf die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung. Jede Institution der EU müsse dem Bürger klar machen, was sie tue und wofür sie die Verantwortung trage.

Effektivität müsse wirksam sein und zur richtigen Zeit erfolgen und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgeabschätzungen und gegebenenfalls mit Erfahrungswerten arbeiten. Sie betrifft das Ziel-Mittel-Verhältnis, das angemessen sein muss.

Schließlich betrifft die *Kohärenz* einen "schlüssigen Politikansatz", der das komplexer werdende System zu einem Ganzen zusammenführt und verschiedene Politikbereiche miteinander verzahnt.

Zwei übergeordnete Grundsätze würden durch die Beachtung der genannten fünf Prinzipien verstärkt, nämlich die *Verhältnismäßigkeit* und das Prinzip der *Subsidiarität*. Beide Grundsätze werden von folgenden Fragestellungen bestimmt: Ist erstens öffentliches Handeln tat-

1. Europäische Kommission: Europäisches Regieren - Weißbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2001. Kommentare unter e-mail: sg-governance@cec.eu.int.

sächlich geboten (oder eher privates Handeln), ist zweitens für bestimmte politische Vorhaben die europäische Ebene am besten geeignet (oder die nationale oder regionale)? Und drittens: Sind die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen? Das Politiksystem sei weder linear noch hierarchisch angelegt, sondern bestehe aus Netzwerken mit Beteiligung verschiedener staatlicher und privater Akteure, der Entscheidungsprozess müsse die Rückkoppelung der verschiedenen Ebenen ermöglichen. Soweit das Weißbuch der Europäischen Kommission.

Die zugrundeliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse ergeben sich aus der Gruppensoziologie bzw. Gruppenpsychologie sowie aus der politischen Geographie. Ich gebe im folgenden die wichtigsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Frage des europäischen Regierens wieder. Drei Gesichtspunkte spielen dabei eine besondere Rolle: die Größe der entscheidungsbefugten Gremien, die Unterschiede zwischen den sich vereinigenden Teilen einer politischen Gemeinschaft sowie die daraus resultierende Identität der Europäischen Union.

Hindernisse: Größe der entscheidungsbefugten Gremien und die Gleichwertigkeit der sich vereinigenden Teile

Die Gruppensoziologie bzw. Gruppenpsychologie sowie die politische Geographie liefern Erkenntnisse zur Frage des europäischen Regierens. Zwei Gesichtspunkte spielen dabei eine besondere Rolle: die Größe von entscheidungsbefugten Gremien und die Unterschiede zwischen den sich vereinigenden Teilen einer politischen Gemeinschaft, die ich in Kürze referiere.

1. Größe der entscheidungsbefugten Gremien

Es gibt in der Organisationssoziologie einen Grundsatz, der auch für die Integration Geltung findet: Eine zunehmende Zahl von Mitgliedern in einer Gruppe kann bewirken, dass diese so heterogen wird, dass eine von zwei Möglichkeiten eintritt: Entweder bricht die Fähigkeit zur Konsensbildung zusammen, oder eine neue Struktur der Konsens-

bildung entsteht. Auf die EG/EU bezogen war die erste Möglichkeit schon 1966 gegeben, als die vorgesehenen Konsensbildungsmechanismen (Übergang zur Mehrheitsentscheidung) von Frankreich in Frage gestellt wurden. Im Einzelnen können als gesicherte Erkenntnisse aufgeführt werden:

Zahl der Gremienmitglieder

Hypothese I: *Je größer das Gremium, um so eher kommt es zu organisatorischen Differenzierungen (Ausschüsse, Unterausschüsse).*

Die These unterstellt, dass es eine optimale Größe für die Arbeitsfähigkeit von Gremien gibt und dass es bei Überschreiten dieser Größe zu einer Aufteilung in kleinere Organisationseinheiten oder nach Sachthemen kommt. Das Optimum bezieht sich dabei auf Überschaubarkeit, Kommunizierbarkeit, Effizienz, gegenseitiges Kennenlernen usw. Die optimale Größe für die Lösung komplexer Entscheidungsaufgaben liegt nach empirischen Untersuchungen bei 10 bis 15 Gruppenmitgliedern. Experimente haben auch ergeben, dass große Gruppen wie z. B. Seminare über 20 Teilnehmer sich unabhängig von der Größe auf ca. 8 aktive Mitglieder reduzieren lassen.

Hypothese II: *Je kleiner das Gremium, um so größer wird bei gleich bleibendem Zählwert der Erfolgswert jeder einzelnen Stimme.*

Diese These formuliert zunächst nur ein rechnerisches Kalkül: der Anteil am Gesamten nimmt mit der Zahl unabhängiger, gleichwertiger und gleichberechtigter Mitglieder ab. In einem Gremium von 2 Personen beträgt der Erfolgswert jeder Stimme die Hälfte; in einem Gremium mit 10 Personen nur den 10. Teil. Schon in der griechischen Antike war bekannt, "dass, je kleiner eine Regierungseinheit ist, desto größer der Einfluss ist, den jeder seiner Bürger erwarten kann, auszuüben. Folglich gilt: Je kleiner eine Einheit ist, desto besser werden politische Maßnahmen die Präferenzen der Bürger berücksichtigen".

In einem "Gremium" mit einer Person ist der Erfolgswert 100%, in einem Gremium mit zwei Personen und divergierenden Meinungen nur 50%, d. h., je größer das Gremium und entsprechend größer das

Meinungsspektrum, um so geringer ist der Erfolgswert einer Stimme. Es besteht also ein reziproker funktionaler Zusammenhang zwischen Erfolgswert und Zahl der Abstimmenden unter der Voraussetzung, dass die Meinungsvielfalt proportional zur Zahl der Abstimmenden steigt. $E = F(Z) = 1/Z$; E = Erfolgswert, Z = Zahl der Mitglieder. Lässt man die Prämisse monoton steigender Meinungsvielfalt (n) bei zahlenmäßig zunehmenden Gremienmitgliedern (Z) fallen, so ist der Erfolgswert (E) nicht mehr eine Funktion der Zahl der Gremienmitglieder, sondern eine Funktion von alternativen Sachentscheidungen $A_1, A_2 \dots A_n$, die in einem Gremium vorhanden sind, $E = F(A_1, A_2 \dots A_n)$. Je größer die Zahl unterschiedlicher Meinungscluster, um so geringer der Erfolgswert einer Stimme, je homogener der Wahlkörper, um so größer der Erfolgswert einer Stimme.

Hypothese III: *Je größer der Kreis der beteiligten Akteure, um so höher liegen die Kosten der Konsensfindung (interne Kosten) und um so geringer sind die Nachteile, die die Betroffenen zu tragen haben (externe Risiken).*

Alle kollektiven Entscheidungen haben interne Entscheidungskosten, alle kollektivierten Entscheidungen bedingen externe Risiken auf der Seite derer, die Objekte oder Adressaten von Entscheidungen sind. Für den internen Entscheidungsprozess wird Zeit benötigt, die mit der Größe des Gremiums zunimmt. Der Zeitaufwand steigt bei unterschiedlichen Interessen proportional zur Ausdehnung des Kreises der Beteiligten. Eine längere Beratungszeit erfordert Kosten, die um so höher liegen, je länger die Beratungen andauern. In eine Gesamtbilanz müssen auch Folgekosten einbezogen werden, die geringer werden, je mehr Personen an der Entscheidung beteiligt waren. Solche Kosten fallen nach und außerhalb von Gruppenentscheidungen an und werden als externe Kosten bezeichnet. Externe Kosten entstehen, wenn durch kollektive Entscheidungen die Interessen einzelner Individuen beeinträchtigt werden, d.h. wenn durch Handlungen anderer oder durch die Nichtausnutzung möglicher positiver Effekte kollektiver Handlungen sich Nachteile für den Einzelnen ergeben. Auch Folgekosten können anfallen, die entstehen, wenn nach einer bestimmten Zeit

Ergänzungen, Änderungen oder Revisionen von bereits getroffenen Entscheidungen notwendig werden (z. B. Gesetzesänderungen).

Zur Struktur der Gremien

Hypothese V: Bei in sich strukturierten, d. h. organisierten Mitgliedergruppen sinkt der Einfluss der Minderheit, wenn die großen Gruppen koalieren bzw. wenn eine Mehrheitsgruppe absolut dominiert. Er steigt, wenn etwa gleich große und entgegengesetzte Gruppierungen sich Mehrheiten mit Hilfe kleinerer Parteien suchen müssen.

Beim Zusammengehen von Mehrheitsgruppen (z. B. große Koalitionen) bleibt der Minderheit kaum Einflussmöglichkeit. Der Einfluss der kleineren Partei wächst, wenn eine Gruppierung mit nur relativer Mehrheit zur Mehrheitsbeschaffung auf mindestens eine kleinere Partei angewiesen ist, will sie nicht eine große Koalition eingehen. Durch Zusammengehen zweier Großgruppen zu verabredeten Tauschgeschäften verlieren die kleineren Parteien ihre Zünglein-an-der-Waage-Position. Forscher fanden heraus, dass Meinungen einer Minderheit dann noch am ehesten die Mehrheitsparteien beeinflussen, wenn die Minorität standhaft immer die gleiche Position verteidigt.

Repräsentativität

Hypothese VI: Je repräsentativer das Gremium, desto geringer der Entscheidungsdruck, und je größer der Konsens, um so eher kommt es zu stabilen Entscheidungen.

Sozialpsychologisch kann ein Entscheidungsvorgang dann für die Beteiligten und Betroffenen als befriedigend angesehen werden, wenn ihre Präferenzen sich im Wahl- oder Abstimmungsergebnis wiederfinden oder sie zumindest das Gefühl der Beteiligung hatten. Die Hypothese geht von der Überlegung aus, dass bei proportionaler (nicht identitärer) Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen eine Vielzahl von Positionen berücksichtigt werden kann, so dass eine nachträgliche Revision von Entscheidungen aus Gründen der Nichtbeteiligung nicht erforderlich wird. Bei einem

kleinen Gremium kommt es darauf an, dass das Gremium möglichst alle wichtigen Gruppen repräsentiert und ohne Druck von außen oder innen, frei und ohne Zwang, die verschiedenen Handlungsalternativen diskutieren kann. Solche Gremien sind dann um so legitimer, als sie mit der Zustimmung der Vertretenen rechnen können.

Weder überdimensionierte noch unterdimensionierte Koalitionsregierungen konnten ein höheres Maß an Stabilität erreichen. Empirische Studien zeigen, dass die Lebensdauer von Koalitionsregierungen abnahm, je größer die Abweichung von dem "minimum winning Status" waren. Die Stabilität von Regierungen wird also somit von der Struktur von Koalitionsregierungen und ihrem Status abhängig gemacht.

2. Nyes Theorie der Symmetrie oder wirtschaftlichen Gleichwertigkeit

Ein Grundsatz bei Integrationsprozessen lautet, dass sich vergleichbare Größen der sich vereinigenden Teile positiv auswirken auf das Gedeihen einer Gemeinschaft; die "Symmetrie oder wirtschaftliche Ebenbürtigkeit der Einheiten", für die Joseph S. Nye eine Obergrenze von 5:1 im Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen ansetzt, gilt neben anderen Faktoren⁷ als notwendige Voraussetzung für das Gelingen einer Integration. Nye wies nach, dass nur diejenigen Entwicklungsländer einen Integrationsgrad von 20% ihres Handelsvolumens erreichten, bei denen die Differenz zwischen dem größten und dem kleinsten Staat ausgedrückt in GNP weniger als 2.5:1 betrug².

Für die osteuropäischen Länder kann davon ausgegangen werden, dass die Differenz der Einkommen innerhalb der angenommenen Marge von 5:1 liegt. Ausgehend von diesen Beobachtungen weist das "alte" Europa der 15 ein Verhältnis von 104:1 zwischen dem größten (Deutschland) und dem kleinsten (Luxemburg) Land gemessen in absoluten Ziffern des Bruttoinlandsprodukts auf (2001). Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, verhält sich das reichste (Luxemburg) und das Ärmste (Griechenland) nur wie 3:1. Das "Neue" Europa mit 25 Mit-

2. Joseph S. Nye: *Peace in Parts. Integration and conflict in regional organization*. Boston: Little, Brown 1971, p. 77-79.

gliedsstaaten zeigt jedoch ein anderes Bild. Nach absoluten Größen des Bruttosozialprodukts ist das Verhältnis zwischen dem reichsten (Luxemburg) und dem Ärmsten (Estland) etwa 200:1. Mit den Zahlen für das Pro-Kopf-Einkommen wird das Verhältnis 5.7:1. Beide Zählgrößen ergeben somit eine doppelte Diskrepanz zwischen dem größten (reichsten) und dem kleinsten (ärmsten). Mit dem Wohlstandsindikator Pro-Kopf-Einkommen erreicht die Erweiterung das obere Limit dessen, was zu einer Vereinigung notwendig wäre, ganz zu schweigen von der Mitgliedschaft Rumäniens, Bulgariens oder der Türkei. Die Vorgaben für wirtschaftliche Gleichwertigkeit verschlechtern sich erheblich über das Maß dessen, was nach Nye's Berechnungen zulässig ist.

Hinzurechnen müsste man die Größenverhältnisse der Teilgebiete. So war der Föderalismus z.B. in der Weimarer Republik von Preußen dominiert, und dies wurde von den kleineren Ländern nicht immer positiv aufgenommen; die Länder der Bundesrepublik sind schon gleichgewichtiger. Ganz ausgeglichen in ihrer größenmäßigen Zusammensetzung waren und sind die wenigsten föderierten oder assoziierten Zusammenschlüsse. Die OAS hat die Führungsmacht USA und ist relativ stabil; die zahlreichen Unionsbildungen in der arabischen Welt der 50er und 60er Jahre sind u.a. am nicht akzeptierten Übergewicht eines der Staaten (meist von Ägypten) gescheitert; die Arabische Liga oder die OAU sind ohne vorherrschendes Zentrum und in sich stark zerstritten; Vereinigungen mit gleichgewichtigen Partnern sind nicht unbedingt stabiler; entscheidend ist, wie sich eine Zentralmacht verhält und welche Rechte die Mitglieder haben.

L'intervento si pone in modo tecnico di fronte alle opzioni auspicabili circa la composizione, le dimensioni, lo status, la struttura degli organi rappresentativi e decisionali dell'amministrazione europea, in particolare le commissioni preposte a specifiche funzioni: problematiche concrete che si ripercuotono direttamente sulla governance dell'Unione Europea. Il punto di partenza della riflessione condotta dall'autore è il Libro Bianco – Governare l'Europa della Commissione Eu-

ropea (2001), che si concentra sulle coordinate principali della governance: la trasparenza e la chiarezza delle decisioni prese dai diversi organi collegata alle responsabilità, facilmente individuabili e attribuibili, degli organi medesimi; un ampio coinvolgimento dei diversi organi ed attori nel processo di attuazione di linee guida e obiettivi politici, anch'essi necessariamente chiari, posti a scadenze predefinite, in modo da misurarne l'efficacia di attuazione.

Corollari di questi principi, la valutazione dell'idoneità di misure da prendere a livello dell'Unione Europea, piuttosto che a livello nazionale o regionale e la sussidiarietà, che si sostituisce al principio gerarchico.

*Viene infine analizzata la teoria dello studioso Joseph S. Nye, estrapolata dal libro *Peace in Parts. Integration and conflict in regional organisation*. Secondo tale teoria, le chance di un processo di integrazione sarebbero proporzionalmente più elevate se le parti che decidono di costituire un'unione non solo economica, ma anche politica, hanno grandezze e dimensioni comparabili. A ciò si aggiungono potere economico e capacità di operare sui mercati assolutamente simili: queste le premesse imprescindibili per l'integrazione.*

EUROPEAN GOVERNANCE

Umberto Giovine

Summary: 1. No Nation, no Constitution... / 2. ...No Constitution, no citizenship / 3. Subsidiarity on hold / 4. Governance and/or Government

1. *No Nation, no Constitution...*

John Jay is one of the authors of the “Federalist Papers”, the ideological backbone of the 1787 Constitution of the United States. On 18 May 1786, George Washington wrote to Jay: “That it is necessary to revise and amend the Articles of Confederation, I entertain no doubt; but what may be the consequences of such an attempt is doubtful yet something must be done, or the fabric must fall, for it certainly is tottering”.

By then Alexander Hamilton, a delegate from New York to the first Convention that was to be summoned – with a very limited initial purpose – at Annapolis, Maryland, already had the draft of the Constitution in his mind, and also in his pocket by the time he went to the Convention.

Another delegate, John Madison from Virginia, would join forces with Hamilton and Jay. All were more or less in favor of a strong federal government. They were to be called “the Federalists” at the convention that was to meet in Philadelphia the second Monday in May of that same year.

Washington, Adams, the Federalists, Thomas Jefferson (he who had introduced “the pursuit of happiness..” in the Declaration ten years before) representing the Republicans, and the old genius among them, Benjamin Franklin. It was these “founding fathers” – or rather “brothers” according to Joseph J. Ellis who studied their often controversial personal relationships (“Founding Brothers” Random House 2000) – who invented a Nation out of the thirteen states that had hitherto gone by the Articles of Confederation, an arrangement that

had been found wanting to the point of pushing prudent Washington to seek something stronger: a truly Federal Constitution that would begin with the words:

“We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America”.

Before the Federalists stepped in at Philadelphia, figures like Adams and Jefferson had towered unchallenged in the making of the newborn Nation. “If Adams was the loftiest of the scholars at the Continental Congress of 1775, Thomas Jefferson was the most intricate character, gifted as writer, architect, farmer...” (Gore Vidal “Inventing a Nation” Yale University Press 2003). As for Franklin, “He embodied the Enlightenment and its spirit of compromise” (Walter Isaacson “Benjamin Franklin: An American Life” Simon & Schuster 2003). But regardless of the “tolerance, humility and respect for others” that the Enlightenment required (Isaacson), the older Franklin did not refrain from a measure of pessimism when, “too feeble at eighty-one to address the Convention on its handiwork” (Vidal) had a friend read for him the following words: “I agree to this Constitution with all its faults, if they are such: because I think a General Government necessary for us...”

A General Government. Not yet the Federal Government of later constitutional parlance. A new kind of Governance – as we would now say - that’s how the non-Federalists like Jefferson and Adams viewed it. To be sure, Jefferson was in Paris while the Constitution was being discussed in Philadelphia. “When he read what the Convention had wrought, he was distressed – writes conservative columnist George F. Will on the “Washington Post” – particularly about the potential for consolidation of power in the central government”. That was precisely what Hamilton – who was regarded as a plutocrat and a

monarchist – had in mind, favoring a presidency with a life term. An American king (George III, by the way, was German) without the monarchy.

Will objected to the European Convention's president Valéry Giscard d'Estaing saying, rather incongruously, that he "tried to play a little bit the role that Mr. Jefferson played, which was to instill leading ideas into the system..."

In the end though, "as it proved, both Jefferson and Adams publicly endorsed the Constitution, each with fingers crossed; each confident that one day, more soon than late, there would be another convention, and what proved faulty could be corrected" (Vidal, p. 30).

Some confidence. Assorted with XXVII Amendments, some of them quite loaded with decisive consequences, the VII Articles of the Constitution whereby a Nation was invented in 1787, held nevertheless to this day.

Whether in North America the Nation preceded, or followed, the 1787 Constitution, the argument appears rather pointless today. But there is no doubt that a Nation was invented there and then, and that a General Government was introduced with the Philadelphia Constitution.

Nations, same as Empires, are often invented. Caesar invented the Roman Empire – a word that would have been anathema in Rome: Publius, he who had invented the Republic in his times, said that whoever tried to make himself a king could be killed on sight by anybody. Charlemagne invented something different: a European Empire; Atatürk invented Turkey, and so on.

In each case the birth resulted in a new Constitution of sorts: in Rome, Strasbourg, Ankara.

As we can see, today's Europe fits none of these templates. Europe is not a Nation: it is composed by a number of mostly ancient and deep-rooted Nations. Europe is not an Empire, although it is a patchwork of former Empires, large and small. And Europe is not (yet) a Federation. Today's Europe is the Continental Congress all over again,

in search of the General Government that Washington rather reluctantly advocated.

North America at the end of the XVIII century spoke General Government. Europe at the beginning of the XXI century speaks “Governance”.

2. ... *No Constitution, no citizenship*

As citizenship is usually connected with a given constitution of a given State (or Federation), today’s Europe doesn’t seem ready to embrace this concept:

The Constitution of the United States first gave an indirect definition of how a nascent Federation – not entirely unlike Europe in our time – can govern this matter.

Article IV Section 2. (1) stated that *“The Citizens of each State shall be entitled to Privileges and Immunities of Citizens in the several States”*.

It took another eighty years – and a civil war – for the US Constitution to reach an adequate definition of citizenship: the one given by Amendment XIV (1868), whereby *“All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside”*.

One can easily perceive the profound difference between these two statements, thought and written decades apart. The newly born Constitution of a then genuine Federation – one in which all the powers belonged to the States but in the 18 cases listed in Section 8 of Article I, which are vested in the Government of the United States – dealt mainly about equal treatment of all citizens in all the 13 States. The XIV Amendment provides instead for all citizens, Nation-wide, in a country whose Federal Government had defeated the mortal threat of Secession.

Let’s keep clear, for now, of secession and of theories of compatibility between secession and federation, from Calhoun to Miglio,

and let's concentrate instead on the value of citizenship in the shaping of a new Nation, or Federation.

We are bound to note that while the French Revolution was based on the citizenship embraced by all true revolutionaries, the American Revolution before it, had imposed no such a shared citizenship upon its future citizens. Precisely because it was not a Nation as yet – and wouldn't be, really, until after the civil war. Seen from the point of view of citizenship, similarities between Europe and North America – across three centuries of history – are striking nevertheless.

Without the Constitution, and a few decades of cohabitation between the slave-owning, cotton-picking ruling classes of the South and the industry-oriented North, ended in a bloody war, it is not clear that a common citizenship would have emerged.

The US would then have looked more like the Swiss Confederation before the Napoleonic *Acte de Médiation*, rather than the strong federalist Nation we are now used to, ever since the “Imperial Presidency” took the place of the Congress-ruled Republic that even a “little lion of federalism” like Hamilton had settled for.

It must also be said that no written Constitution supported the idea of *Civitas Christiana* that was for centuries the source of the only European implicitly accepted citizenship. But then again, those were the times of universal institutions such as the Holy Roman Empire, the Church, with their *Auctoritas* and with their *Potestas*.

At least until the modern State showed up, reclaiming its subject's total devotion, *bon gré mal gré*.

The feeling that the European Nation-State is becoming a thing of the past, and that the traditional idea of citizenship is somehow obsolete spurs more and more Europeans to look elsewhere for an updated version of the old citizens-in-arms imagery. To look, for instance, at the world of corporations (see below 4.) or at the immense, electronically disciplined, yet emotionally unruly community of the Internet users, the web loggers, the professionals of e-commerce and e-gov-

ernment. We may find in this ever-moving world a new kind of competitive citizenship, with enough solidarity in its genes to establish billions of peer-to-peer (p2p) transactions in a truly web like relationship among equals – no States' strings attached – unless they are requested, that is, for the protection of the Web's citizens' rights.

The roots of modern days' federalism are more easily found in non-political, non-traditional communities like these, rather than in the traditional Aristotle-cum-Machiavelli-cum-Tocqueville polity, typical of our cultural background.

This is mainly because inward-looking Federalist Governance requires a minimum of intervention on the part of the States', or of whatever European Government there is. So it can be easily identified with non-conventional communities taken from the Governance of the economy (that *smorgasbord* of shareholders, bondholders, stakeholders) or of the Web (users, bloggers, navigators and moonshiners of all boards and latitudes).

That such irreverent equation between the functional, *de facto* citizenship of the Web and of the Stock Exchange, and the quasi-sacred idea of political citizenship, is only the result – hopefully now fading away faster than we think – of past generations' lengthy and deep involvement with the State as the only accepted source of legitimacy, and thereby of citizenship.

Over twenty years ago, it puzzled me that the international organization of marketing managers would devote its congress to Machiavelli and to the Florentine Secretary's suggestions. But when I read the congress' program I fell in line with that organization's idea. XV century political science based on *raison d'Etat* at a nascent stage did indeed have a lot to teach to corporate executives in the 80s of the XX .

Now the trend is reverted. The XXI century concept of "corporate citizenship" must be taken into account by European constitutionalists and political scientists, still hanging more or less willingly on Machiavelli's, Hobbes', Kant's and Hegel's ideas of citizenship, and of citizenship denied.

A paper on *Values and Value / A 2004 Report on Corporate Citizenship and Investors* presented by the Global Corporate Citizens Initiative at the World Economic Forum in January 2004 is a case in point.

The authors of the paper – the result of a broad international inquiry – start from the premise that “the corporate scandals over the last couple of years have made it clear that investors need to pay more attention to corporate practices that affect long-term value”, precisely by stressing the need for a “corporate citizenship”, a citizenship based on non-statist concepts, such as the NYSE – and other Exchanges’ – governance structure, on non-governmental organizations, on the London Principles of Sustainable Finance (2002) as well as on other voluntary developments like the Global Reporting Initiative (GRI, 1997) the UN Global Compact (2003) with its Nine Principles.

It all sounds rather esoteric, but this only shows “the growing interest among investors in corporate citizenship sustainability issues”. The Report attempts at conjugating Socially Responsible Investment (SRI) and the defence of shareholders and stakeholders in all kinds of corporate or semi-corporate situations. “Enlarged concept of corporate governance”, “corporate responsibility”, “community responsibility”: these ideas pop up in every page of the document.

Does it sound familiar?

Going back to the source, in my opinion we at Villa Vigoni – so close to Como and Switzerland, so far from Rome, Paris, Berlin – should accept the lesson of Gianfranco Miglio, that great *comasco*, on the precarious foundations of the *Jus Publicum Europaeum* upon which Nation-States were established, and of the resilience of pre-existing, “functional” (meaning non-state-imposed) allegiances dating back to the *Ancien Régime*, and even farther to the Empire, let alone the Churches, still vibrant in our time.

We will then realize that all we are doing is to go back to a non-totalitarian, non-statist definition of citizenship. Not one but more than one, and all in one and each “new citizen”: the *Tao* of Subsidiarity.

3. *Subsidiarity on hold*

Of the ten richest countries in the world only two have more than 5m people: the US with 260m, and Switzerland with 7m. Is there a link between population size and prosperity? – argued “The Economist” at the end of 2003 – What is the optimal size of a Nation-State? Aristotle wrote: “Experience has shown that it is difficult, if not impossible, for a populous state to be run by good laws”.

Contrary to other Founding Fathers, James Madison argued to the contrary: that the large size may be an advantage in a democracy, because it reduced the likelihood that special-interest groups would be able to act in unison to suppress the rights of other citizens.

The authors of a recently published book (Alberto Alesina, Enrico Spolaore “The Size of Nations” MIT Press 2003) argue that the best size for countries is the result of a trade-off between the benefits of scale and the costs of heterogeneity”. Pros and cons of dimension are actually arguable. “There are few recent examples of mergers between nation-states, but many of secession... Small countries that may not be viable in a world of trade restrictions can prosper when trade is liberal and markets are open” .“Henceforth – the authors conclude – one should expect economic integration and political disintegration to go hand in hand, in a mutually reinforcing process”.

“None of this, however, explains the United States”. But in America “the cost of heterogeneity was a protracted and bloody civil war”. America’s “federal strength” is essential for the modern world.

“Would-be separatists everywhere need to become free-traders, if they are to aspire to prosperous independence”.

If the US, in other words, was a *Sonderfall*: then it was the exception that confirms the rule.

Is Europe going to be this century’s *Sonderfall*, or it simply isn’t going to happen, at least during our lifetimes? Is it really possible that *L’Europe n’aura pas lieu?*

Or, seen from the anti-Federalist corner, *Who’s afraid of the big, bad Europe?*

What with all the ranting, during the discussion on the Constitution,

against a “European Superstate” (“In Brussels we were edging towards a federation, an European super-state: that’s why I decided not to force the pace...” said Silvio Berlusconi after the fiasco of the Italian Semester’s December 2003 summit).

This surprising attitude is at loggerheads with the speeches given by German President Johannes Rau and Italian President Carlo Azeglio Ciampi in their celebrated meeting at Villa Vigoni.

If a key-word exists, to sort out the issues of ‘dimension vs. prosperity’ and ‘central government vs. local governments’, then it is «subsidiarity», a much-abused term that by simply refusing to go away managed to acquire a force of its own, that it entirely lacked at creation.

Subsidiarity – which is usually identified as “horizontal” (or active) when it imposes upon public authorities not to interfere with the free initiative of the citizens, and “vertical” (or passive) when it concerns itself with the appropriate level where decisions must be taken – is now part of the European constitutional landscape.

Even technological programs like the FP6 (Sixth Framework Program for Research) and GMES (Global Monitoring for Environment and Security, openly advocate Subsidiarity. At another, murky end of the spectrum, isn’t it some sort of perverse subsidiarity the truce announced by Basque terrorist organization ETA for Catalunya ? Evidently excluding the rest of Spain and attempting a p2p approach in order to reap political benefits from a sort of an (apparently undesired) alliance with some Catalan group...

It is a sign of the limits of European constitutional horizon that instead of talking “Federal Government / States’ Governments” we talk “Governance and Subsidiarity”.

4. Governance and/or Government

The “Merriam Webster’s Collegiate Dictionary” flatly identifies “Governance” and “Government”. This would end the debate over “European Governance” even before it begins, as Europe has no gov-

ernment of its own, at least none that its member governments would recognize as such.

In principle, it could not therefore provide any governance.

But words evolve differently in different environments, and can pick up speed and force given the right environment. Same as “Subsidiarity” made quite a stride in the modern European vocabulary, “Governance” made its way in the corporate world, where the word Government somehow doesn’t sound right.

In Europe, for instance, there exists an Action Plan on Corporate Governance – based on the “home country control” for finance. The new Corporate Governance should make sure that companies are accountable, that shareholders have real control and that transparency is widespread. Controls should be foolproof and conflicts of interests eliminated between revisers and revised.

No doubt, seen from the corporate world, and after earthquakes like those at Crédit Lyonnais, Ahold, Cirio and Parmalat, it seems that Europe is proceeding towards some kind of corporate citizenship long before it devotes itself to defining citizenship *tout-court*.

Governance is in no way the only useful word to percolate from the corporate to the political vocabulary. On the eve of the famous (infamous for non participants) three-pronged Berlin summit of 18 February, the German Government let it be known that all the Three (Germany, France, the U.K.) wanted to do in Berlin was to “share examples of ‘best practices’” on how to face certain problems of the economy.

“Best practices”, “Due diligence”, “Memoranda of Understanding”: they are all different aspects of a certain idea of “Governance” that developed in boardrooms, rather than in ministries.

After years, centuries of applying the language of the State – the language spelled by the likes of Machiavelli and von Clausewitz – to the economy, now it seems to be the turn of politics to do the borrowing from the language of the economy, from Smith’s “anxious vigilance” to Lenin’s “commanding heights” to the deadly *exitus* of Keynes’ realistic idea of “long term” policies.

I wrote briefly about “inward-looking Federalist Governance” (see above 2.) and of the need to keep this governance at a minimum in order to “invent” a new kind of citizenship.

What about “outward-looking Federalist Governance” then? This kind of governance instead - short of a true Federal Government within the framework of a Federal Constitution – must not be kept at a minimum, but pushed to a maximum, if we want Europe to hold and to fulfill its “mission” (a corporate word this one too). Think of inward-looking Governance? Picture Open Source, p2p, shared software, freedom of the Web and so on. Think of outward-looking Governance? Picture Microsoft Windows, huge operating systems, security of the Web and so on.

There may be several ways for defining Europe’s implications in large world systems that require a powerful outward-looking Governance. Let’s try this one:

- Security and Defence
- Infrastructures, Telecommunications and Space
- Geopolitics
- Geoeconomics

Such a classification can be easily contested as heterogeneous as it looks like putting potatoes in one basket and bottles of wine in the other. But both the potatoes and the wine can be found on a store’s shelves, so this subdivision is no worse than others.

The four categories are the result of the overlapping between traditional federal competencies in foreign and security affairs and European Union’s policies, actual or projected. Thus, all in all, they do make sense.

We should therefore consider if Europe is – or is not – equipped for world competition in each of the subjects listed. The answer is: 50-50. Europe makes it, barely, in Geoeconomics (meaning currency and competition) and in Infrastructures, Telecommunications and Space. It is in the middle of nowhere in Geopolitics and is only beginning to deliver in Security and Defence.

There is no doubt that Europe's assertiveness in anti-trust actions, mostly due to Commissioner's Mario Monti's team is now a reality in international – especially Europe-US – relations. After refusing at first to take it seriously, pragmatist Americans are now seeing the positive side of the European watchdog's activities, and of its balancing act in world economy.

Although lagging behind its self-imposed "Lisbon (2000) objectives" of IT growth, Europe is faring better when it comes to telecommunications. Vodafone bid for AT&T Wireless in February 2004, where it had to yield only to last minute Cingular offer, shows that European Tlcs are alive and well. Same with aeronautics, with the Airbus ahead of arch-rival Boeing in spite of the US Company's obvious advantage in domestic defence contracts.

Space is a more difficult turf, after president Bush' bold statement on the exploration of Mars. Still, so "The Wall Street Journal Europe" wrote on 16 February, there is "a growing consensus among many Europeans that national pride, prestige and the health of leading space businesses require a greater focus on exploring space" (notice the US paper's slip on "national" pride: "European" or "continental" pride is evidently still unheard of...)

More telling, for our purposes, are the obvious deficiencies of Europe in "Security and Defence" and "Geopolitics": the two being logically connected, as a Security and Defence policy can only be the consequence of an appropriate Foreign policy, based on a far-fetched *Weltanschauung*.

With their eyes fixed on Iraq for over a year, after keeping them on Afghanistan and on al-Quaeda's terrorism since 9/11 – and their hearts set on peace at all costs – most Europeans seem to have forgotten or overlooked the Balkan wars at the end of the 90s, when the US had to intervene, first in Bosnia, then in Kossovo, for lack of a European will of committing personnel and means in a war at Europe's doorstep. The war in Bosnia ended in Dayton, and Kossovo was liberated mostly thanks to Madeleine Albright and Bill Clinton. Even the deal

on Cyprus, now in the offing, comes mostly courtesy of the UN and of the US, with a helping hand from Switzerland, hardly a EU enthusiast.

Wasn't it indeed US envoy Thomas Weston the one who threw the US' weight behind the reunification drive on 18 February 2004, in an eleventh hour attempt at meeting the May 1st deadline – an European deadline, it should be noted – of Nicosia's accession to the EU?

When it comes to Europe, geopolitics seem to be at work only when former colonial interests – mostly French or British – are at stake: a typically national reflex.

Is anybody talking about real, permanent European interests? Let alone finding out if there is, after all, the European equivalent of a “Manifest Destiny” or of the Monroe Doctrine, or Admiral Mahan's “opposite coast” doctrine.

Put in other words: how can you possibly think of an outward-looking European Governance if you don't know what you are looking for, to begin with?

In the end we should ask ourselves, as Europeans, how do the old and new member States of the EU fare when confronted with the “Governance and/or Government” issue?

Larry Siedentop, the author of “Democracy in Europe” thinks that the ten new entrants – on May 1st 2004 – are generally less enthusiastic than most of the incumbents about letting Europe become something like “a more perfect Union”, and would rather share the skepticism shown by the Swedes when they voted against the Euro in September 2003. “Behind the quasi-federalist form projected for Europe that is promoted, at least intermittently, by France, such countries detect a wish to give the EU some of the attributes of a unitary state. Their contribution could decisively shift the balance of the debate away from that particular vision”, wrote Siedentop (“Financial Times”, 16 September 2003).

After this sketchy outlook of Europe's Governance, maybe we

should go back to the United States, where the push towards unity, as opposed to secession, first began (“E Pluribus Unum”). Federalism is one, but Europeans, with their *penchant* for solidarity, seem to forget that Federalism was born, and still is, a mighty competitive political device, witness the present crisis of German Federalism, submitted for too long to consensus-seeking measures of equalization that have little or nothing to do with Federalism, or even with Liberalism, for that matter.

Say Federalism on the other side of the Atlantic Ocean and you think libertarian Federalist Society, Justice Antonin Scalia, individual rights and States’ powers. Say Federalism (or Subsidiarity) over here and you think Communitarian values, Jacques Delors, Solidarity and Peace.

One might say that the realistic, civic, even stoic aspects of Federalism are unknown in Europe.

But in the US too some people are asking themselves how come that in “Hamilton’s America”, Americans still revere Jefferson. One answer is that Jefferson, the slave-owner, was “nicer” than Hamilton, “the bastard brat of a Scotch peddler”.

Hamilton “who grabbed power aggressively and ruthlessly, indifferent to the trail of enemies he left behind”, wrote Cynthia Crossen on “the Wall Street Journal”. Still, objected Edward Hochman, a Hamiltonian lawyer: “If Hamilton’s vision of America won, in the long run, why do we love Jefferson?”

“Because most intellectuals love Jefferson and hate markets - was Historian John Steele Gordon’s bitter answer - and it’s mostly intellectuals who write books”.

SI PUÒ COMUNICARE L'EUROPA?

WIE LÄSST SICH EUROPA VERMITTELN?

La quarta sezione del convegno è stata dedicata al tema: *Si può comunicare l'Europa?*. Tale problematica riconduce, per un verso, alla visibilità e riconoscibilità dell'Unione – sia all'interno verso i suoi cittadini che all'esterno verso gli altri protagonisti della politica internazionale –, e, per altro verso, all'impatto più specificatamente *mediatico* dell'efficacia comunicativa della politica europea.

La sezione riproduce la trascrizione, rivista dagli autori, delle relazioni di Silvio Fagiolo, Christian Schlaga, Benedetto Della Vedova e la relazione di Wolfgang Bergsdorf. Completa la sezione il contributo, che un partecipante al convegno, Roger Hessel, ha inviato a Villa Vigoni in relazione al tema trattato.

Die vierte Sektion der Tagung war dem Thema: Wie lässt sich Europa vermitteln? gewidmet, einer Problematik, die zum einen mit der Sichtbarkeit und Erkennbarkeit der Union – sowohl im Inneren gegenüber ihren Bürgern, als auch nach außen gegenüber den anderen Partnern der internationalen Politik – zusammenhängt, zum anderen aber eng mit der Frage der Medienwirkung, d.h. der kommunikativen Kompetenz der Europapolitik verbunden ist.

Diese Sektion gibt die von den Rednern überarbeitete Fassung der Vorträge von Silvio Fagiolo, Christian Schlaga, Benedetto Della Vedova und Wolfgang Bergsdorf wieder und wird durch einen nach der Tagung in der Villa Vigoni eingegangenen Beitrag von Roger Hessel ergänzt.

Più che esporre un intervento preconstituito, vorrei partire da ciò che, in questi giorni, ho avuto l'onore e il piacere di ascoltare. Credo che un tale *modus operandi* dia anche il senso dell'utilità e del livello di questo incontro, fornendo a mio avviso delle indicazioni specifiche sul tema di questa sessione, cioè su come comunicare l'Europa. È un tema naturalmente attualissimo, poiché le elezioni del Parlamento Europeo sono alle porte e perché si ritiene spesso che l'Europa sia difficilmente spiegabile. A ciò si aggiunga la scarsa partecipazione alle elezioni e la non sufficiente consapevolezza dei problemi europei. Io credo che vi siano due elementi da sottolineare: il primo è la riconoscibilità dell'Europa. Il cittadino comune è in grado di riconoscere ciò che succede nell'Unione Europea? Oppure l'Europa risulta distante, secondo un mito legato a una visione ipertrofica della burocrazia di Bruxelles, che, complessivamente, corrisponde invece alla burocrazia che gestisce una piccola città europea, come Grenoble, ad esempio.

Se vi è una percezione così divaricata, vi è evidentemente anche un difetto di percezione, quindi un difetto mediatico.

Credo quindi che questo grande sforzo per rendere l'Europa riconoscibile sia una pre-condizione: non si tratta di semplice tecnica mediatica o di abilità giornalistica. Riguarda principalmente il fatto che il messaggio europeo sia colto, ovviamente, in relazione alla cultura di chi lo riceve.

Prendiamo ad esempio la Costituzione, formidabile operazione mediatica – al di là di ogni considerazione in merito ai contenuti. Si tratta anzi della più importante operazione mediatica mai effettuata finora per rendere riconoscibile l'Unione Europea, non soltanto dai cittadini dell'Unione Europea, ma anche al di fuori. In questa sede sono più volte stati evocati gli Stati Uniti, che però riconosceranno l'Europa solo nel momento in cui avrà una Costituzione, perché anch'essi sono scaturiti da una Costituzione. Il riconoscimento sarà tanto maggiore quanto più la Costituzione dell'Unione Europea vorrà riprodurre alcuni meccanismi ad essi familiari.

Tutto il lavoro di semplificazione prodotto dalla Costituzione mirava a rendere appunto l'Europa riconoscibile. C'è una battuta attribuita a Talleyrand, il quale sosteneva che le costituzioni devono essere brevi ed oscure. Quella europea non è breve, ma forse è oscura, o almeno – secondo i giudizi di alcuni – non è abbastanza chiara. Mi auguro però che l'ingente lavoro compiuto con il progetto di Trattato Costituzionale possa far scaturire trasparenza e chiarezza per comprendere meglio il messaggio europeo.

Anche il problema della doppia maggioranza – oltre ad essere un problema di equilibrio politico, di democrazia e di legittimità – può essere considerato come una grande operazione mediatica, perché finalmente si potrà comprendere che, dietro ogni decisione, c'è la maggioranza degli Stati e la maggioranza dei cittadini, senza che vi sia più bisogno di rinegoziare ogni volta i voti di un Paese ammesso ad entrare nell'Unione Europea, poiché tale calcolo diventerà automatico.

La nuova figura del Presidente del Consiglio Europeo, per quanto discussa e, per alcuni aspetti, controversa, potrebbe anch'essa rivelarsi un'importante operazione mediatica: nel momento in cui l'Europa avrà un volto solo e una voce sola, i cittadini saranno senza dubbio più vicini alle Istituzioni comunitarie. Questo dunque mi pare il primo punto, sul quale in futuro converrà concentrarsi.

Il secondo invece è quello della rilevanza: il cittadino deve cioè avvertire concretamente l'importanza dell'Unione Europea sotto ogni profilo, ogni giorno. L'Europa è comunicabile nella misura in cui risponda veramente a esigenze sentite, perché i cittadini non hanno particolare interesse per i problemi istituzionali, le maggioranze, i meccanismi di peso del voto, invece sentono e avvertono la rilevanza dell'Europa per la loro vita quotidiana. È singolare e incoraggiante, ad esempio, che tutti i dati, tutte le rilevazioni dei sondaggi d'opinione attestino come una grandissima maggioranza dei cittadini europei desideri che l'Unione sia capace di esprimere una forte politica estera e una politica comune di sicurezza.

Ciò potrebbe apparire lontano dal quotidiano, diventa invece di

grande rilevanza nell'odierno mondo globale. Si parla spesso di poteri impersonali o senza luogo, come il mercato. Si nota inoltre come la politica nazionale incontri ormai sempre più frequentemente dei limiti, perché, in alcuni ambiti, lo Stato non è più in grado di intervenire.

L'Unione Europea può diventare realmente lo strumento per far coincidere potere e luogo, consentendo quindi di identificare un potere e di renderlo più mediatico e trasmissibile.

Un altro strumento è l'euro. L'Unione Europea ha questi due grandissimi strumenti: il mercato e l'euro. L'euro è diventato in Italia un fattore di polemiche per il generale livello dei prezzi. Anche questo però è un modo per familiarizzare con l'Europa e sentirla più vicina. L'euro resta comunque uno strumento straordinario, il più importante, insieme al mercato unico, per rendere la globalizzazione più vicina ai modelli europei, i quali sono di comune interesse: che il mondo proceda cioè in una certa direzione, salvaguardando però principi e valori che definiscono l'identità europea.

Quindi il cittadino deve, anche in questa crescita difficile e disuguale, sentire la rilevanza dell'Europa per sé, individualmente: non soltanto un'Europa diffusa, ancora priva di forme istituzionali precise, ma anche l'Europa dell'economia e del mercato. Alcuni fenomeni e progetti – come ad esempio il progetto Galileo – non sarebbero stati possibili, se non fosse stato creato questo spazio presidiato dall'euro, all'interno del quale sia possibile muoversi e creare aggregazioni altrimenti impensabili. Credo quindi che l'Europa si renda trasmissibile soltanto se diventa rilevante. Indubbiamente lo è già, ma tale rilevanza deve continuare e crescere in un mondo così entropico.

Oggi si è discusso della partecipazione della Repubblica Federale di Germania ai conflitti esterni: tutto ciò sarebbe stato molto più difficile da pensare se la Germania non fosse stata parte dell'Unione Europea. Anche questo è un modo di avvicinare il processo ai cittadini e lo è ancora di più il rapporto con gli Stati Uniti, e quindi la necessità di armonizzare ancor di più la presenza dei due principali attori dell'Occidente.

Naturalmente si potrebbero citare altri fenomeni, primi fra tutti la lotta contro il terrorismo internazionale e il rapporto con l'Islam, fenomeni che ci toccano da vicino. Se quindi l'Unione Europea sarà in grado di affrontare unitariamente il dialogo con gli Stati Uniti o il rapporto con l'Islam e gestire le diverse sfide della modernizzazione, il cittadino potrà percepire più facilmente il valore aggiunto dell'Europa unita e, al contrario, il costo della non-Europa.

Se ciò avverrà, non vi sarà alcun bisogno di particolari operazioni mediatiche, perché non si tratta semplicemente di vendere un prodotto, ma di rendere riconoscibile l'Europa come effettivamente corrispondente ai bisogni del cittadino. Dobbiamo quindi seguire con molta attenzione quale tipo di Europa emergerà dal negoziato internazionale fra gli Stati membri.

Der Autor geht davon aus, dass die Europäische Union vermittelbar ist, sofern zwei Bedingungen erfüllt werden. Erstens muss die EU sowohl von innen als auch von außen betrachtet als Union wahrgenommen werden, d. h. sie sollte einerseits für die europäischen Bürger im Alltag spürbar werden und andererseits nach außen, in Bezug auf wichtige Themen der internationalen Politik, eine einheitliche Position vertreten. Die Vermittlung von Europa darf nicht als reines Kommunikationsproblem aufgefasst werden, es geht hier nicht nur um überzeugende Berichterstattung der Journalisten und Medien. So betrachtet stellt der Verfassungsentwurf das größte bisher realisierte "Projekt der Vermittlung" in der EU dar, da nach dessen Verabschiedung die EU besser identifizierbar sein wird, sowohl für die europäischen Bürger als auch als Akteur der internationalen Politik.

Die zweite Bedingung betrifft die Wirtschaftspolitik. In diesem Bereich sollte die EU auf aktuelle Anforderungen reagieren, denn durch die Einführung des Euro ist ein Wirtschaftsraum mit großem Potential entstanden, der weltweit Einfluss nehmen kann. Infolgedessen kann die EU – von innen und von außen betrachtet – zu einer Institution heranreifen, in der "Macht" und "Raum" konkret wahrnehmbar sind, im Gegensatz zu einer Welt, in der Macht immer weniger greifbar wird

Si può comunicare l'Europa?

und ohne Raum erscheint; bestes Beispiel hierfür ist die Globalisierung der Wirtschaft. Die EU kann also für die europäischen Bürger klare Umrisse annehmen, in welcher Form, das wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

Zunächst möchte ich eine Anmerkung zu Formulierung des Themas machen: Vielleicht ist es nur eine Frage der Sprache und damit der Kommunikation bzw. der Vermittlung, aber auf Italienisch heißt das Thema: “Si può comunicare l’Europa?”. Auf Deutsch hingegen heißt es: “Wie lässt sich Europa vermitteln?”. Wenn ich richtig verstanden habe, enthält der italienische Text damit schon einen gewissen Zweifel, ob Europa überhaupt vermittelt werden kann, wohingegen es im deutschen Text nur noch um das “Wie” geht, das “Ob” wird bereits unterstellt. Ich entscheide mich in diesem Fall für die deutsche Fassung. Ich bin davon überzeugt, dass man Europa vermitteln kann, es ist in der Tat nur eine Frage des “Wie”.

Diesbezüglich können wir auf etwas zurückgreifen, was in der Werbung durchaus üblich ist. Ich gehe davon aus, dass ich ein Produkt habe, welches ich dem “normalen Bürger” verkaufen muss. Zunächst einmal ist es erforderlich, dass man – und ich spreche in diesem Falle von dem Produkt der Europäischen Union, wenn ich Europa sage – selbst davon überzeugt ist, dass es ein gutes Produkt ist, von dem der Bürger überzeugt werden soll. Meiner Meinung nach sind die Voraussetzungen dafür durchaus gegeben. Und ich habe den Eindruck, dass Italien dieses Produkt in überzeugender Form vertritt, da ich eine Rede des Staatspräsidenten Ciampi gelesen habe, die er kürzlich vor italienischen Jugendlichen gehalten hat. In dieser Rede versuchte er, die Jugendlichen von Europa zu überzeugen und sie zu motivieren, in Bezug auf Europa mitzudenken und mitzumachen. In diesem Zusammenhang sprach er über Errungenschaften, von denen auch im Laufe unserer Tagung die Rede war. Er sprach von den Errungenschaften Europas, aus denen wir bereits heute Nutzen ziehen: ein halbes Jahrhundert ununterbrochener Frieden, was in der Geschichte Europas neu und außergewöhnlich ist. Es ist schwer, unseren Kindern dies zu vermitteln, aber dies ist in der Tat einer der Punkte, um die es nach wie vor geht und die uns in Zukunft vielleicht noch viel stärker berühren, als wir es uns bisher vorgestellt haben.

Andere positive Errungenschaften der Europäischen Union sind der Binnenmarkt, wegfallende Grenzen, die europäische Staatsangehörigkeit und schließlich die gemeinsame Währung, der Euro als entscheidendes Element für die Währungsstabilität. Ciampi fährt in seiner Rede folgendermaßen fort: "Für euch Jugendliche ist es völlig normal, durch Europa zu reisen, ohne einen Pass vorzeigen zu müssen. Vergessen Sie aber nicht, dass für diese Freiheit gekämpft worden ist. Zu meiner Zeit reichte nicht einmal ein Pass aus". Das heißt – und insofern stimme ich Herrn Botschafter Fagiolo vollkommen zu –, dass wir in der Tat auf die Relevanz Europas für den einzelnen Bürger eingehen müssen, inwiefern also Europa das tägliche Leben des Einzelnen berührt und welche Bereiche seines Lebens betroffen sein werden.

Eine weitere Errungenschaft, die während dieser Tagung angesprochen wurde, betrifft die Anerkennung von Diplomen. Die Anerkennung eines Diploms in einem anderen europäischen Land war vor zwanzig Jahren fast undenkbar, und für diejenigen, die es gewagt hatten, "Grenzen zu überschreiten", stellte dies eine fast unüberwindbare Barriere dar, bevor sie in einem anderen Land Europas wieder Fuß fassen konnten. Viele Bürger haben damals festgestellt, dass sie mangels Anerkennung ihres Berufsabschlusses noch einmal von vorne anfangen mussten. Mittlerweile sind diesbezüglich Regelungen auf europäischer Ebene getroffen worden, die einen gewaltigen Beitrag zur Persönlichkeitsentfaltung des einzelnen EU-Bürgers und damit auch einen wichtigen Beitrag zur persönlichen Freiheit darstellen. Dies ist ein Element, welches wir gar nicht oft genug betonen können. In diesem Kontext ist es außerdem wichtig, sich an die Bedeutung der Sprache zu erinnern. In Bezug auf Fremdsprachen lässt die Bildungspolitik der einzelnen Länder jedoch noch einiges zu wünschen übrig. In Europa wird man, wenn man mobil sein möchte, sich der Sprachausbildung viel intensiver widmen müssen, als dies bisher der Fall ist.

Nochmals unterstreichen möchte ich, was Botschafter Fagiolo gesagt hat. Der Euro ist heute das greifbarste Symbol der europäischen Identifikation, welches wir uns in den letzten Jahren geschaffen haben.

Auch in diesem Fall würde ich gerne Präsident Ciampi zitieren, der hier wieder seine Fähigkeit unter Beweis gestellt hat, für ein gutes Produkt überzeugend zu werben, wenn er Folgendes über Italien schreibt: "Mit Blick auf die letzten Jahre sollten wir nicht vergessen, dass seit der Unterschrift unter den Maastrichter Vertrag, mit dem der Euro eingeführt wurde, die Italiener, große wie kleine Kreditnehmer, nicht mehr unter gestiegenen Zinssätzen zu leiden hatten. Wenn ich von Kleinkreditnehmern spreche, denke ich an das Kleingewerbe, die Einzelhändler, an den Kauf des Hauses für den einzelnen Bürger, an die Verbraucherkredite. Wir hatten über Jahre hinweg mit Nachteilen gegenüber anderen europäischen Staaten zu leben. Wir hatten 4 bis 5, manchmal sogar 6 Prozentpunkte höhere Zinsen als die anderen Staaten. Die Inflation, die ich zu Beginn meiner Tätigkeit als Präsident der Bank von Italien erlebt habe, lag bei über 20%. Jetzt sind wir bald bei 2,6-2,8 (2,4%) angekommen, was schon große Irritation erzeugt". Auf diese Art und Weise wirbt Ciampi ausdrücklich für den Euro. Daran sollten wir uns immer erinnern, wenn der Euro als Symbol der Identifikation mit der Europäischen Union bewusst mit negativen Erfahrungen der Bürger, nämlich Inflation, Verlust an Kaufkraft und damit Verlust an Lebensqualität, gleichgesetzt wird, obwohl dies nicht der Realität entspricht. Genau das sollten wir vermeiden, wenn wir für Europa werben wollen. Wenn die Bürger über viele Wochen hinweg zu hören bekommen, dass der Euro an der Einbuße ihrer Lebensqualität Schuld sei, dann wird es natürlich sehr problematisch mit dem Verkauf des Produktes "Europäische Union".

Als weiteres Beispiel kann die Umwelt angeführt werden. Es ist heute eine selbstverständliche Erkenntnis, dass die Umweltverschmutzung keine Grenzen kennt. Gleichzeitig ist es eine Selbstverständlichkeit, dass wir gemeinsam dagegen kämpfen müssen. Ein Weg ist die traditionelle zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Am Beispiel von Kyoto haben wir gesehen, wie schwierig dieser Prozess ist. Ein anderer Weg, den die Europäische Union hier zu gehen versucht, ist die Weitergabe dieser Kompetenz an eine Institution, die entweder für alle ent-

scheidet oder zumindest die Mehrheitsentscheidung anwendet, um eine Blockade zu verhindern.

Das bringt mich zum Thema Verfassungsvertrag, denn das ist letztlich nichts anderes als der Versuch, Kompetenz und Verfahren im Interesse konkreter Politikbereiche zu klären und zu vereinfachen. Zu Recht hat Präsident Ciampi die Europapolitiker vor kurzem dazu aufgefordert, die Wahlen zum Europäischen Parlament zu nutzen, um die Bürger über diese Verfassung und die damit verbundenen Folgen für das tägliche Leben zu informieren, die Auswirkungen zu erläutern und deutlich zu machen, dass, ob und in welcher Form sie sich zu dieser Verfassung bekennen. Der Wahlkampf für das Europäische Parlament sollte also auch der Werbung dienen; er kann als sehr große Chance begriffen werden, für dieses, aus meiner Sicht im Prinzip gute, wenn auch sicherlich verbesserungsfähige Produkt, ganz offensiv zu werben. Man muss es allerdings wollen und davon überzeugt sein.

Als problematische Form der "Werbung" kann man es allerdings betrachten, wenn Politiker für die Wahl zum Europäischen Parlament kandidieren, dabei aber vorwiegend innenpolitische Interessen verfolgen, ohne ernsthaft einen Einzug ins europäische Parlament in Erwägung zu ziehen. Damit ist eine starke Delegitimation des Europäischen Parlaments, des einzelnen EP-Abgeordneten und des europäischen Gedankens verbunden.

Nach all dem, was ich gesagt habe, möchte ich mit dem Wunsch nach vielen, in unserem Sinne erfolgreichen "Verkaufsgesprächen" über das "Produkt" Europa in den nächsten Monaten abschließen.

Nell'affrontare il tema del come si può comunicare l'Europa, è bene tener presente che si tratta in qualche modo di rendere convincente un prodotto presso il cittadino-medio dell'Unione Europea. Si devono quindi sottolineare i risultati concreti raggiunti dal processo di unificazione europea, così come spesso ha fatto egregiamente il Presidente

della Repubblica Italiana, Carlo Azeglio Ciampi: una pace europea ininterrotta dal 1945, il mercato unico, la progressiva abolizione delle frontiere, la stabilità monetaria sono esempi ben visibili di quello che il prodotto Europa ha raggiunto. Un altro tema importante per sottolineare la funzione dell'Europa è senz'altro l'ambiente, dove sarebbe difficile poter raggiungere risultati effettivi senza un coordinamento internazionale. Quindi le prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo possono fornire un'occasione oltremodo rilevante per meglio comunicare ai cittadini il ruolo e il significato dell'Unione Europea, anche se tali elezioni vengono troppo spesso ricollegate in modo quasi esclusivo a problemi strettamente nazionali.

Questa sezione ruota intorno alla questione nodale se si possa comunicare o meno l'Europa. La mia risposta può essere così riassunta: l'Europa di oggi non è comunicabile o è comunicabile solo con grande difficoltà. Cercherò in qualche modo di spiegare il perché e di analizzare dove convenga concentrare le energie perché l'Europa possa divenire realmente comunicabile.

Mi sia consentita ancora una premessa. È sempre difficile comunicare la politica e il buon governo. Questo dato di fatto varia probabilmente da Paese a Paese, però diciamo che molti governi – non solo europei – non godono di quella che in italiano si chiama “la buona stampa”. Quindi c'è un dato da tenere presente: esiste ed è diffusa in molti Paesi una diffidenza storicamente consolidata nei confronti delle Istituzioni e degli organi di governo, e ciò naturalmente riguarda anche l'Unione Europea.

Seconda premessa: bisogna chiedersi se è sempre stato così. Per l'Italia in realtà non è sempre stato così. Se oggi c'è una difficoltà da parte dei cittadini a percepire l'Europa come fatto positivo, negli anni Ottanta e fino agli inizi degli anni Novanta, tutte le indagini segnalavano come, in particolare in Italia, l'Europa venisse percepita con molto favore, un esempio luminoso di buon governo in netta contrapposizione ai governi che si alternavano in Italia, identificati, quasi per antonomasia, con il malgoverno. Era il periodo in cui l'Europa esprimeva effettivamente una *vision*, una visione, il periodo della realizzazione del Mercato Unico, a seguito dell'Atto Unico e degli sforzi di Delors: l'appuntamento del 1992 con la caduta delle barriere e, già in prospettiva, Maastricht e la moneta unica. Quello fu un periodo in cui l'Europa poteva contare su una buona stampa: vi erano forti aspettative, un investimento molto fiducioso da parte dell'opinione pubblica internazionale sulle personalità di Kohl, di Mitterrand, di Craxi, perfino della Thatcher, personalità sicuramente trascinanti, un valore aggiunto per l'Europa, con ripercussioni forti sulla considerazione complessiva dell'Europa stessa.

Non credo che l'attuale difficoltà nel "comunicare l'Europa" dipenda necessariamente da una classe dirigente politica non all'altezza delle nuove sfide che l'Europa si trovi ad affrontare e del ruolo che l'Europa è chiamata a giocare nel mutato contesto globale. La scena è profondamente cambiata. Chiedo venia per l'eccessiva semplificazione: mentre prima si doveva comunicare un sogno, un'aspettativa, un disegno da costruire – ed era quindi più semplice raccogliere consenso, suscitare entusiasmo – oggi si tratta di comunicare qualcosa che è sempre più presente nella realtà di tutti i giorni, sempre più assimilabile a quella di un qualsiasi governo. Sulla base di queste premesse, diventa molto più difficile per l'Europa raggiungere i cittadini, come è molto più difficile comunicare un governo nel suo operare quotidiano, nella realizzazione pratica delle sue scelte ideologiche. Un sogno, una prospettiva sono avvolti da quell'alone di idealismo e intangibilità che li rende meno banali, ben accetti, più facilmente comunicabili.

Le questioni sono essenzialmente due: una riguarda le Istituzioni dell'Unione Europea e l'altra i contenuti delle politiche europee.

Ritengo che un quadro istituzionale più lineare, più semplice e anche sicuramente più personalizzato, che permetta cioè di individuare la responsabilità e di "personalizzare" il potere, possa certamente aiutare. È perciò essenziale delineare un disegno istituzionale più lineare e più semplice, non solo per il buon funzionamento dell'Unione stessa, ma anche in vista di una capacità di comunicazione più incisiva.

Come membro del Parlamento Europeo, non nego che apprendere i meccanismi di funzionamento dell'Unione Europea è un'impresa difficile. Comunicarli, non soltanto ad una cerchia ristretta di addetti ai lavori, ma agli elettori, all'opinione pubblica è un'impresa oltremodo ardua. Non si tratta di recriminare: la complessità dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea è il risultato di una realtà storica complessa, affatto dissimile dal contesto nel quale si sono formati gli Stati Uniti d'America. Nel dopoguerra, infatti, ciascun Paese dell'Unione era un sedimento di tradizioni, di storia, di relazioni; le istituzioni che ne sono

scaturite erano fortemente influenzate da quel contesto e ad esso improntate.

A mio modo di vedere, i lavori della Convenzione, per quanto faticosi e insufficienti, hanno segnato un'importante svolta e quindi, qualora il testo del Trattato Costituzionale fosse varato, esso segnerebbe un'ulteriore, decisivo progresso, nel solco della continuità, ma anche nel segno del realismo.

L'aspetto, però, su cui volevo un momento di più concentrarmi è quello dei contenuti. Nel momento in cui il governo europeo, nella sua farraginoso complessità, esercita i propri compiti e il proprio potere, dando un'impronta alla società, all'economia, alla politica, fa comunicazione. La capacità di comunicare di sé un'immagine positiva dipende quindi innanzitutto dagli effetti che tale governo riesce a determinare.

La discussione torna quindi ad essere politica. L'Europa può comunicare solo se riesce a produrre risultati positivi per i cittadini, per le imprese e per gli altri operatori economici e attori sociali. Non si può quindi ragionare in astratto sulle possibilità di comunicazione, al di là delle scelte che l'Europa concretamente compierà. Nodi cruciali sono senza ombra di dubbio la politica estera e la difesa. A mio avviso i cittadini europei, che hanno vissuto la recente crisi irachena con viva partecipazione, si sarebbero probabilmente riconosciuti in una posizione forte dell'Europa. In un simile momento sarebbe potuto più facilmente e più naturalmente scattare un senso di appartenenza e di identificazione nell'Europa: sarebbe potuto diventare un momento straordinario di comunicazione dell'Europa.

Sarà difficile giungere a una politica estera unitaria dell'Unione Europea, ma è ormai assodato che spetta ai cittadini, attraverso le proprie rappresentanze governative, di essere attori nei processi internazionali che riguardano sempre di più, e in modo sempre più percepibile, la loro sicurezza.

Se non riusciremo ad avvicinarci a questa politica estera unitaria, continueremo, nonostante eventuali imponenti operazioni mediatiche, ad essere percepiti come semplici Istituzioni europee, burocratiche e

fantasma, lontane dalle richieste dei cittadini. Anche se non viviamo a New York, la crisi medio-orientale resta centrale anche per noi, per la nostra concezione di libertà e sicurezza.

Vorrei soffermarmi infine sulle politiche economiche e sociali. Credo che l'Unione Europea comunicherà in modo tanto più incisivo quanto più saprà essere presente nei processi economici e vi darà un impulso positivo. A mio modo di vedere ciò non succede oggi, proprio perché non si è capaci di essere sufficientemente – e un po' idealisticamente forse – lungimiranti e intraprendenti.

Per esemplificare, mi richiamerò al bilancio dell'Unione Europea, forse esiguo rispetto al PIL, ma pur sempre un bilancio consistente. Purtroppo, per quanto sia unanimemente condivisa l'importanza dell'agricoltura, metà del bilancio europeo resta concentrato sul sostegno della produzione agricola, anziché essere impiegato per la ricerca scientifica, per l'innovazione tecnologica, le cosiddette politiche "per la crescita".

Questa è una scelta politica, da compiersi ancor prima di quella istituzionale: concepire cioè il bilancio dell'Unione Europea come volano di modernizzazione attraverso la ricerca, l'innovazione, la realizzazione degli obiettivi definiti a Lisbona in merito alla creazione di una società europea della conoscenza altamente competitiva. Un bilancio così strutturato sarebbe senz'altro uno straordinario strumento di comunicazione dell'Unione Europea stessa.

Das Problem der Vermittlung zeigt, dass sich in der öffentlichen Meinung vieler Mitgliedstaaten der EU eine Wende vollzogen hat: Bis Ende der 90er Jahre bedeutete "Europa mitteilen" vor allem, Träume und Erwartungen zu beschreiben, in den vergangenen Jahren hingegen führten die wachsenden Erfolge dazu, dass die EU zunehmend als Regierung wahrgenommen wird, die Steuern oder finanzielle Belastungen schafft, ohne Perspektiven aufzuzeigen. Die institutionelle Komplexität der EU ist Ergebnis eines langen historischen Prozesses und kann deswegen nicht in Frage gestellt werden; dennoch ist es notwendig, daß sie eine klare, identifizierbare Gestalt annimmt.

Si può comunicare l'Europa?

Vor allem sollte sich die EU für ihre Bürger einsetzen. Dies gilt sowohl für internationale Politik – z. B. durch eine einheitliche Position in der Irak-Krise – als auch für die Wirtschaftspolitik – z. B. durch eine ausgeglichene Politik, die auf Innovation, Forschung und die Realisierung der Leitlinien von Lissabon abzielt. Abschließend weist der Autor darauf hin, dass eine erfolgreiche Vermittlung Europas zum großen Teil davon abhängt, effektive und richtungsweisende Entscheidungen zu treffen.

Im vorgegebenen Rahmen möchte ich versuchen, drei Fragen skizzenartig zu beantworten.

Die erste lautet: Warum bedarf es besonderer Anstrengungen, um Europa auf der politischen Agenda von unten nach oben zu stemmen?

Meine zweite Frage: Was ist oder sollte der Inhalt dessen sein, was dem Projekt des europäischen Einigungsprozesses jenen Legitimationsglauben (Max Weber) verschafft, dessen Mangel wir am Abbremsen der Integrationsgeschwindigkeit wahrnehmen?

Und die dritte Frage schließlich: Wie lässt sich ein gesamteuropäischer Kommunikatorenrahmen schaffen, in dem die Europäer als Europäer ihren Diskurs über Europa führen können? Es versteht sich, dass im Rahmen der vorgegebenen Zeit nur wenige Andeutungen gemacht werden können.

Ich beginne mit der ersten Frage, die auf die Wahrnehmung des Themas Europa durch das Publikum zielt. Hier kann ich mich auf einen beachtlichen Fundus demoskopischer Studien stützen. Auch wenn ich mich ausschließlich auf deutsche Ergebnisse verlasse, so dürften die Befunde in anderen Ländern nicht viel anders aussehen. Auffällig bei diesen Ergebnissen ist das krasse Missverhältnis zwischen der Bedeutung und den Machtbefugnissen der europäischen Institutionen und der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Obgleich die Bevölkerung in immer mehr Bereichen von Brüsseler Entscheidungen in ihrem Alltag betroffen wird, bekundet eine Mehrheit, an Europa "nicht besonders" oder "gar nicht" interessiert zu sein. Von den in den Medien intensiv diskutierten Arbeiten des europäischen Verfassungskonvents unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing haben nach einer im Dezember veröffentlichten Allensbach-Umfrage nur 42% der Deutschen Kenntnis genommen. Die Deutschen kennen die Regierungschefs der wichtigsten Nachbarländer. Blair, Chirac und Berlusconi sind den meisten Deutschen ein Begriff. Den Präsidenten der EU-Kommission Prodi kennen nur 51%, seine

Kommissare sind nur Minderheiten bekannt. Ausnahme ist EU-Kommissar Günter Verheugen, den 73% der Deutschen kennen, weil er viele Jahre mit Erfolg an seiner politischen Karriere in Deutschland gearbeitet hat.

Trotz aller Anstrengungen ungezählter Einrichtungen der politischen Bildung und auch der Medien, entgeht es einer großen Mehrheit von Deutschen, dass immer mehr Befugnisse von der nationalen Ebene auf die EU übertragen wurden. Die Regulierung von Produktion und Handel, der Umweltschutz und die Gesundheit werden schon heute stärker von Brüssel als von Berlin oder gar von einer Landeshauptstadt bestimmt. Der Verfassungsentwurf weist der europäischen Ebene auch Verbraucherschutz und Antidiskriminierung zu und vergrößert so die Brüsseler Befugnisse mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen. Gleichwohl glauben die Deutschen mit 63%, dass die Zukunft Deutschlands von der Entscheidung der Bundesregierung abhängt, 22% glauben, sie hänge von Entscheidungen der Landesregierung ab, und nur 14% verweisen auf die Entscheidung der EU.

Diese wenigen Zahlen machen deutlich, wie weit die Transformation der Befugnisse vorangeschritten ist, ohne dass die Bevölkerung dies zur Kenntnis genommen hat. Desinteresse, Ignoranz und Unkenntnis haben die Wahrnehmung blockiert.

Die geradezu bizarre Unterschätzung des Einflusses der Europäischen Institutionen auf die nationale Wirtschaft und Politik durch die Bevölkerung hat eine gewaltige Kluft zwischen Wissenden und Unwissenden eröffnet, die möglichst bald geschlossen werden muss, damit in sie nicht das Projekt Europa hinabstürzt.

Damit komme ich zu meiner Anmerkung zur zweiten Frage, die auf die Inhalte abzielt.

Am Anfang des europäischen Integrationsprozesses stand Friedenssicherung durch wirtschaftliche Verflechtung. Nach den zwei verheerenden durch Deutschland ausgelösten Weltkriegen haben sich sechs Länder, darunter Deutschland, Frankreich und Italien, zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zusammengeschlossen, um Kriege un-

tereinander unführbar zu machen. Das ist gelungen. Aus der EWG wurde die EU mit heute 15 und bald 25 Mitgliedern. Heute gibt es in einem großen Teil der EU eine gemeinsame Währung, die die Möglichkeit eines Krieges untereinander endgültig undenkbar gemacht hat.

Die Motive des Anfangs, Friedenssicherung und Wohlstandsmehrung sind mittlerweile Opfer ihres Erfolgs geworden. Damit ist keineswegs gemeint, dass sie überflüssig geworden seien oder sich in das Gegenteil verkehrt hätten. Sie sind insofern Opfer ihres eigenen Erfolges geworden, indem sie heute selbstverständlich geworden sind. Schon in 20-30 Jahren liegen die Gründungsgeschichte der EU und damit auch ihre Motivationen und Konstellationen soweit zurück wie für uns heute der Erste Weltkrieg. Deshalb braucht Europa auf dem Weg der Integration ein Ziel, das eben nicht allein die Sicherung von Frieden und Wohlstand sein kann. Wir benötigen eine gewisse Idee davon, was in unserer sich globalisierenden Welt der angemessene Beitrag Europas sein soll und sein Beitrag für die Fortentwicklung der Menschheit.

Es gibt mehrere Optionen bei der Suche nach einer Identität Europas, nach jener gewissen Idee, die diesen kleinen Kontinent im Innersten erfüllt und zusammenhält.

Die erste ist die geografische Option. Charles de Gaulle sprach von einem Europa vom Atlantik bis zum Ural. Damit wird Russland gedanklich in einen europäischen und einen asiatischen Teil gespalten. Es ist der Nachteil aller geografischen Definitionen Europas, dass sie auf Grenzen basieren und damit immer Elemente der Abgrenzung enthalten.

Auch die historische Option zur Definition Europas enthält Elemente der Ab- und Ausgrenzung. Wer Europa heute von der Geschichte her definieren will, etwa als christliches Abendland, gerät im Blick auf mehrheitlich muslimische Regionen und Staaten wie Albanien, Montenegro und Bosnien, in argumentative Not, vor allem aber in affektive Opposition zu vielen Millionen Muslimen und Konfessionslosen in Europa.

Aber es gibt eine dritte Option, die sich aus der zweiten Option entwickeln lässt, ohne dass die Elemente der Abgrenzung übernommen werden, und das ist die geistige Option, in der die Gemeinsamkeiten des europäischen Denkens zusammengefasst werden.

Der griechische Staatspräsident Konstantin Karamanlis sagte bei der Verleihung des Karlspreises in Aachen 1978:

“Die Befürchtungen der Skeptiker in Europa sind offenbar auf eine Konfusion zurückzuführen. Von den oberflächlichen Unterschieden verleitet, sehen sie nicht mehr die tiefere Einheitlichkeit. Sie vergessen unsere gemeinsame kulturelle Tradition, die Verwandtschaft unserer Sitten und die Identität unserer Denkweise. Mit anderen Worten, sie vergessen die europäische Zivilisation, die in der Synthese des griechischen, des römischen und des christlichen Geistes besteht. Einer Synthese, zu der der griechische Geist die Idee der Freiheit, der Wahrheit und der Schönheit beigetragen hat, der römische Geist die Idee des Staates und des Rechtes und das Christentum den Glauben und die Liebe”, soweit Karamanlis.

Dieses Zitat beschreibt zutreffend die drei Quellen unserer Identität, die griechische Philosophie, das römische Recht und die judäo-christliche Offenbarungsreligion. Aus diesen Quellen entstand das europäische Bild vom Menschen und strahlte weit über Europa hinaus. Der Mensch hat ausnahmslos eine einzigartige, unveräußerliche, unantastbare - und für gläubige Menschen - von Gott gegebene Würde, die ihm unverlierbare Rechte zuweist, unabhängig von seinem Geschlecht, seinem Alter, seiner Kultur, seiner Herkunft. Deshalb hat jeder Mensch das Recht auf Leben, auf Unversehrtheit und auf Freiheit, allein seinem Gewissen verpflichtet, über sein Leben zu bestimmen und dafür Verantwortung und Konsequenzen zu tragen. Dieses Prinzip persönlicher Autonomie (Hubert Markl) gehört zum Kernbestand der europäischen Identität, ohne die weder die amerikanische Verfassung, noch die französische Deklaration der Menschenrechte, noch die Menschenrechtsklärung der Vereinten Nationen und auch die meisten menschen-

rechtlichen Verfassungsbestimmungen fast aller Nationen auf der Erde formuliert werden konnten. Übrigens sind diese Ideen auch Bestandteile der Kopenhagener Kriterien geworden, nach denen Beitrittskandidaten zur EU geprüft werden. Denn dies ist das Ergebnis und Fundament europäischer Geistesgeschichte und der gesellschaftlichen Entwicklung in Europa, das in der ganzen Welt wirksam geworden ist, aber dennoch alle Europäer einen kann, ohne sie von Außereuropäern zu trennen.

Und noch etwas verdankt sich dieser europäischen Zivilisation, nämlich die Herausbildung eines Wissenschaftsverständnisses, das mittlerweile längst seine weltweite Wirkung entfaltet hat, ohne seinen europäischen Ursprung verleugnen zu können: "Wissenschaft als systematische Praxis der Gewinnung logisch oder empirisch als argumentativ begründeten Wissens, die zuverlässige Erkenntnisse über die grundsätzlich jedem Menschen zugängliche Wirklichkeit verschafft. Sie strebt nach Wahrheit, in dem sie alle wissenschaftlichen Aussagen und Behauptungen, alle Hypothesen und Theorien dem Zwang zur Begründung und damit auch der Möglichkeit der Widerlegung unterwirft" (Hubert Markl).

Nun möchte ich mich meiner dritten Frage zuwenden: Wie lässt sich ein europäischer Kommunikationsrahmen schaffen, in dem Europäer als Europäer über Europa kommunizieren können? Wer über viele Jahre die Medien Europas im Blick auf die Thematisierung des europäischen Einigungsprozesses verfolgt, kann sich einer Schlussfolgerung nicht verschließen. Europa findet in den europäischen Medien statt, aber es überwiegen die technischen, organisatorischen und rechtlichen Aspekte. Eine Debatte über die Identität Europas findet dort nur selten statt. Wir hatten in den letzten Monaten ansatzweise eine solche Debatte, als es dem amerikanischen Politikwissenschaftler Robert Kagan gefiel, die Europäer dem Planeten Venus zuzuordnen und die Amerikaner dem Planeten Mars, auf dem jetzt amerikanische und europäische Geräte gelandet sind. Und sie fand auch ansatzweise

statt, als es dem amerikanischen Verteidigungsminister Ronald Rumsfeld gefiel, die Europäer in alte und neue Europäer aufzuteilen. Diese Anstöße kamen von außen und haben dennoch eine interessante Debatte ausgelöst, auch wenn sie auf Leitartikel und Feuilletons begrenzt blieben. Mit der im Europäischen Verfassungsentwurf vorgesehenen Verstärkung der Beteiligungsrechte der europäischen Bevölkerung und des Europarlaments werden zusätzliche Thematisierungspotentiale geschaffen, die den Medien europäische Themen aufzwingen werden.

Ich kann aber auch nichts Schlimmes daran erkennen, wenn innerhalb und außerhalb von Wahlkämpfen zum Europäischen Parlament die Frage der Beitrittsfähigkeit von beitriftswilligen Staaten wie der Türkei oder Marokko debattiert wird anhand der Kopenhagener Kriterien. Dies ist ja keine unwichtige Frage und dürfte zur Folge haben, dass sich die Bevölkerung der EU-Staaten daran heftig beteiligen und sich so auch mit den Problemen ihrer eigenen Identität beschäftigen würde.

Erlauben Sie mir hier den Hinweis auf den europäischen Kulturkanal ARTE, der über die deutsch-französische Struktur hinaus mittlerweile in Europa weit vernetzt ist. Er ist Nukleus eines europäischen Fernsehsenders, auch wenn seine Reichweite heute sehr viel größer ist als seine Zuschauerschaft.

Der europäische Einigungsprozess ist das anspruchsvollste und kühnste Projekt der Gegenwart. Es erfordert die Entfaltung aller Energie und Phantasie, um von dem traditionellen Konzept loszukommen, die politische Identität eines Volkes könne nur in einem Nationalstaat alter Prägung gefunden werden. Phantasie und Energie sind ebenso nötig, um die künftigen Strukturen Europas zu entwickeln, in denen alle europäischen Völker ihre Identität entfalten können, um unserem kleinen Kontinent eine gemeinsame Zukunft zu sichern, ohne seinen vielfältigen kulturellen Reichtum zu vermindern.

An dieser Stelle möchte ich mit einem längeren Zitat schließen:

Salvador de Madariaga hat in seinem Buch "Porträt Europas" eine Vision unseres Kontinents entwickelt, die jetzt mit Leben erfüllt werden kann: "Lasst uns ein Europa schaffen, das sowohl sokratisch wie christlich ist, gleichzeitig voll Zweifel und Glauben, voll Freiheit und Ordnung und voll Vielfalt". Der Spanier beschließt sein Europa-Buch mit den eindrucksvollen Sätzen: "So ist Europa. Eine Landschaft der Qualität, nicht der Quantität / reich an Nuancen und Spannungen / wo die Menschheit nicht nur klare Umrisse in den Individuen, sondern auch in den Nationen gewonnen hat. Europa ist ein Land, mit solch einem Reichtum des Geistes beschenkt, dass es unversehrbar und immer vorwärts drängend erscheint, so als wollte es sein eigenes Schicksal überholen. Von der ungeheuren / küstenlosen / ozeangleichen Ebene Russlands setzt Europa sich nach Westen in Bewegung, durchquert die Stromschnellen Polens, um später in den mächtigen Strom der deutschen Seele zu münden; vom Schwarzen Meer trägt eine andere Strömung die dunklen Leidenschaften des Balkans in sein Herz, von Ungarn mit starkem Rhythmus getönt. Diese beiden Strömungen, die sich in Wien begegnen, beglücken die Welt mit den Schätzen Mozarts, Beethovens und Schuberts. Aus dem Mittelmeer nimmt der Geist Europas das göttliche Licht Griechenlands und Italiens in sich auf, aus der Ostsee und aus der Nordsee das kältere und ruhigere Licht des Nordens. Aus Flandern und den Niederlanden das heimatliche Licht der Familien, deren menschliche Wärme Zimmer und Küchen erfüllt. Und so erreicht der Geist Europas, zu immer vollendeteter Klarheit fortschreitend, den Westen und verzweigt sich in seine mit dem festen Strich gezeichneten Völker und fließt nun erdenlos und magnetisch; so wie über elektrisch geladene Stellen, um jenseits der Meere Amerikas Puls zu beschleunigen."

Einheit in Vielfalt - dies ist die große Zukunftschance Europas, das ist die große menschliche und politische Herausforderung an alle Europäer. Will man diese chancenreiche Herausforderung auf einen Begriff bringen, so wäre auch hier auf Immanuel Kant zu verweisen, der bekanntlich die Grundlage aller Sittlichkeit in der Anstrengung sah,

“sich im anderen zu begreifen”. Eine solche Anstrengung könnte den Kult der Gleichgültigkeit durch eine europäische Mitmenschlichkeit beenden helfen. Europa würde so den Puls nicht nur des Okzidents, sondern auch des Orients beschleunigen.

La relazione affronta tre diversi problemi:

- 1) perché sono necessari sforzi significativi per mettere in primo piano l'Europa nell'agenda politica?*
- 2) Qual è – o dovrebbe essere – il contenuto che conferisce al progetto di unificazione europea quella legittimazione, la cui mancanza percepiamo come elemento frenante della velocità del processo di unificazione?*
- 3) Come si può creare uno spazio di comunicazione europeo, nel quale gli europei in quanto europei possono dialogare insieme sull'Europa?*

Per quanto riguarda il primo problema, risulta sorprendente quanto poco i cittadini europei siano informati sulle attività e le decisioni delle diverse Istituzioni europee, nonostante il peso sempre maggiore da loro esercitato nella stessa vita economica e politica nazionale; questa frattura tra cittadini e Istituzioni deve essere rapidamente superata.

Per quanto riguarda la seconda questione, è necessario considerare come l'Unione Europea sia per certi versi rimasta vittima del suo stesso successo nell'assicurare – secondo i suoi scopi originari – pace e benessere, che sempre più vengono dati per scontati. È auspicabile quindi definire un nuovo significato dell'Unione, che può essere il risultato di diverse opzioni; all'interno di esse assume rilievo l'identità culturale, definibile in particolare attraverso l'incontro di tre diverse tradizioni, quelle della filosofia greca, del diritto romano e della religiosità ebraico-cristiana. Da queste tradizioni è scaturita l'immagine dell'uomo europeo, della sua responsabilità e della sua autonomia personale, valori che sono divenuti patrimonio comune dell'umanità intera.

Per quanto riguarda il terzo problema, è bene ricordare la piccola, ma preziosa esperienza del canale culturale televisivo ARTE, nato dalla collaborazione tra Francia e Germania e poi esteso a altri Paesi.

La relazione si conclude con un richiamo a Kant e una suggestiva citazione di Salvador de Madariaga, tratto da uno dei suoi libri, dedicato a delineare un ritratto dell'Europa.

Die Europäische Union befindet sich im Erklärungsnotstand. Zwar drängeln sich zahlreiche Bewerberstaaten, die Teil haben wollen am Wohlstand der EU; und viele Meinungsführer aus Politik und Wirtschaft werden nicht müde, sich wortreich zu Europa zu bekennen. Tatsächlich herrscht jedoch eine Kluft zwischen der Europarhetorik einerseits und dem Wissen um die Entscheidungen der EU-Organe und die Vertretung eines europäischen Gesamtinteresses andererseits. Breite Bevölkerungsschichten geht die EU wenig an: "Wir haben schon genug Probleme, was sollen wir noch mit Europa!" ist in den Treppenhäusern zu hören.

Die Europäische Union – sie ist nicht spürbar

Brüsseler Journalisten kennen die Herausforderung: Es gibt für die EU keine Bilder. Ein Korrespondent der *Financial Times* bringt es auf den Punkt: "EU politics is not sexy. There is no drama, no appeal!" Der Bürger kann sich von den Nachrichten aus Brüssel kein Bild machen. Er ist in seiner Region verwurzelt; er nimmt das Geschehen in seinem Land wahr, aber die überstaatliche Ebene ist fern und nicht spürbar. Die Anbieter von EU-Fortbildungsveranstaltungen kennen das Leid: Seminare zur aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) interessieren nicht. Dabei muss jeder nationale Richter prüfen, ob seine Entscheidungen mit der EuGH-Rechtsprechung kohärent sind; zuweilen kennt er sie aber nicht! Auch die Entscheidungsträger in Wirtschaft und Verwaltung – bis hin zur Kommune in Sachsen-Anhalt – wissen nicht, dass sie eine Nichtbeachtung des Europäischen Rechts Geld kosten kann.

Die bevorstehenden Europawahlen sind derzeit die einzigen Wahlen in Europa, deren Ergebnis keinen unmittelbaren Einfluss auf die Spitzen der Exekutiven hat. Es steht zu befürchten, dass diejenigen, die ihre Stimme abgeben, sich missachtet fühlen, wenn wenige Monate später die Staats- und Regierungschefs den Nachfolger des Kommissi-

onspräsidenten Prodi hinter verschlossenen Türen bestimmen. Wird das Europäische Parlament, das aus den Europawahlen hervorgehen wird, wirklich Einfluss auf die Wahl des Kommissionspräsidenten ausüben können? Wenn das Votum der Wähler ohne politische Wirkung bleibt, wird aus der Chance der Partizipation Wählerfrust.¹

Die Komplexität der EU ist unverdaulich

Die Funktionsweise der EU-Organe ist so komplex, dass der Bürger sich abwendet. Einst dachten viele, zumindest der Euro werde Europa ein Gesicht geben. Der Euro wird jedoch in manchen Ländern als “Teuro” empfunden, mithin als Symbol der Enttäuschung über gestiegene Verbrauchsgüterpreise. Die meisten Bürger interessieren weder seine monetären, makroökonomischen und politischen Vorteile, noch der Unterschied zwischen Innen- und Außenwert im internationalen Handel mit der Folge, dass das neue Zahlungsmittel wenig identitätsstiftend wirkt.

Die EU sei noch keine politische Union, aber eine Rechtsgemeinschaft, wird argumentiert. Mit der europäischen Rechtsordnung ist es jedoch nicht immer zum besten bestellt. Zwar existiert bereits ein europäisches Wirtschaftsrecht. Die Internationalisierung des Gesellschafts- und Wettbewerbsrechts steigert aber die Komplexität der Rechtsprobleme. Für die meisten Rechtsfragen gilt unverändert: ein Binnenmarkt, 25 verschiedene Rechtsordnungen. Einigen Rechtspraktikern ist noch nicht bewusst, dass sie zwei normative Regelsysteme zu prüfen haben, das nationale und das europäische. Die Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften führen bisweilen zu Wettbewerbsverzerrungen auf der Anbieter- und zu Zurückhaltung auf der Verbraucherseite. Es ist daher euphemistisch davon zu sprechen, der Binnenmarkt sei “verwirklicht”. Die Wirklichkeit ist komplexer:

1. Ein Appell in diese Richtung ist der Brief des Brüsseler “Think-Tank” *European Policy Centre* vom 03.03.2004, der die Fraktionsvorsitzenden der Europäischen Parteien auffordert, klar zu benennen, wen sie als Nachfolger Romano Prodis sehen wollen, damit Europas Wähler nicht vor den Kopf gestoßen werden.

In zahlreichen Bereichen wie Immobiliarkredite und Geldanlageprodukte, bremsen unterschiedliche Aufsichtsregeln, Beratungspflichten, Handelsbräuche und Sprachbarrieren den grenzüberschreitenden Handel. Der "immer engere Zusammenschluss der europäischen Völker"² ist ein langer Weg.

Die Erfolge der Europäischen Union: Kaum einer kennt sie

Es bestehen zahlreiche Vorurteile über das, was die EU wirklich macht. Sie fußen häufig auf einem Informations- und Wissensdefizit hinsichtlich der europapolitischen Errungenschaften. Hierzu einige Beispiele: Dem Geschäftsführer eines Computersoftware-Unternehmens war nicht bewusst, dass die Europäische Kommission – im Interesse der europäischen Kunden - gegen die *Microsoft*-Holding jenseits des Atlantik ein Rekordbußgeld in Höhe von 497 Mio. Euro wegen Missbrauchs ihrer Monopolstellung bei PC-Betriebssystemen verhängt hat.³ Der Bürgermeister einer Kommune in der Lombardei weiß nicht, dass das Europarecht im Bereich des öffentlichen Vergabewesens das italienische Recht aufgrund des Geltungsvorrangs des EU-Gemeinschaftsrechts "bricht". Wird an den Schulen gelehrt, dass jeder Bürger seine Nation vor dem EuGH verklagen kann? Dem Vater aus Köln, der seine studierende Tochter in Rom besucht, ist nicht unbedingt bewusst, dass der Grund für das 50 € – Flugticket auch die von der EU veranlasste Liberalisierung des Flugverkehrs ist. Weiß der Kunde aus Duisburg, dass seine Bank für die Euro-Überweisung nach Paris kein höheres Entgelt verlangen kann als für eine Überweisung von Duisburg nach Düsseldorf, dank der EU-Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen?⁴ Ist dem deutschen Verbraucher beim Einkauf bewusst, dass sich die Frist für die Geltendmachung seiner Produktgarantie-Ansprü-

2. Wortlaut aus dem ersten Satz der Präambel des EG-Vertrags.

3. Grundlage des am 24.03.2004 verhängten Bußgelds ist ein Verstoß gegen Art. 82 EG-Vertrag; weltweit laufen über 95% aller PCs mit einem *Microsoft*-Betriebssystem.

4. Die EU-Verordnung 2002/2560 vom 19.12.2001 ist auf erheblichen politischen Druck vor allem der EU-Kommission gegenüber den kreditwirtschaftlichen Verbänden durchgesetzt worden und seit dem 01.07.2002 in Kraft. Die europäischen Kreditinstitute hatten den EU-Institutionen vergeblich vorgeworfen, die Verordnung sei ein rechtswidriger Eingriff in ihre Preisautonomie und machten sogar die Verletzung von Grundrechten geltend.

che aufgrund des EU-Gemeinschaftsrechts zum Teil um das vierfache auf zwei Jahre verlängert hat?⁵

Anfang 2003 feierte die Europäische Kommission still das zehnjährige Jubiläum des Binnenmarkts – das Herzstück der Europäischen Integration. Der neue Handelsraum der 25 Staaten umfasst mit 450 Mio. Einwohnern mehr Menschen, als die USA und Russland zusammen aufweisen. Kommissar Frits Bolkestein verkündete zahlreiche Erfolge: der Gemeinsame Markt hat dazu beigetragen, 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze zu schaffen; das Gesamtbruttoinlandsprodukt war für das Jahr 2002 1,8 % oder 164,5 Mrd. € höher als es ohne Binnenmarkt gewesen wäre; der allgemeine Wohlstand ist binnen zehn Jahren um 900 Mrd. € gestiegen, was einer durchschnittlichen Vermehrung von 5.700 € pro Haushalt entspricht. Tatsächlich hat die EU-Kommission durch die Festlegung von Zielvorgaben, 70 Richtlinien und 15 Aktions- und Zeitplänen Beachtliches erreicht.⁶ Sind diese frohen Botschaften zum Beispiel nach Andalusien durchgedrungen, wo immerhin Schilder darauf hinweisen, dass die neuen Autobahnen mit EU-Strukturfondsmitteln finanziert worden sind?

Europäisierung bedeutet Verzicht auf Liebgewonnenes

Ein Schlüssel zur Entstehung einer europäischen Identität ist die Bereitschaft zum Verzicht: Verzicht auf nationale Souveränität gegenüber "Brüssel"; Verzicht auf das Konkurrenten ausschließende Reinheitsgebot des Biers in Deutschland; die längere Trennung von der Heimat und das *Erasmus*-Studienjahr, um ein neues Leben im "Ausland" zu beginnen. Wenn wir eine politische Union wollen, müssen wir zuerst europäisches Leben erfahren. Gelebtes Europäertum bedeutet die Ent-

5. Aufgrund der EU-Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf 1999/44/EG hob der deutsche Gesetzgeber mit Wirkung zum 01.01.2001 die Frist für die Geltendmachung von Sachmängelgewährleistungsansprüchen von sechs Monaten auf zwei Jahre an. Vorausgegangen waren die üblichen Konsultationsverfahren und Diskussionen mit den in Brüssel ansässigen Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden; die Verbraucherschützer übten Druck aus durch den Verweis auf Verbraucherschutzstandards anderer Mitgliedstaaten, die hinsichtlich des Kaufrechts höher waren.

6. S. Bericht der Europäischen Kommission "Zehn Jahre ohne Grenzen" (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/10years/docs/workingdoc/workingdoc_de.pdf).

scheidung für einen längerfristigen Aufenthalt, nicht die monatliche Auslandskonferenz oder das dreimonatige Praktikum. Man lernt erst von seinen Nachbarn, wenn man mit ihnen lebt. Es wäre des weiteren wünschenswert, dass die EU-Mitgliedstaaten auf einen nationalen Sitz als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zugunsten eines gemeinsamen Sitzes für die Europäische Union verzichten würden.⁷

Die "Europäisierung der Köpfe" bedeutet Vorurteile zerstören, sich von den Gepflogenheiten des Nachbarn überraschen, sich aber auch enttäuschen lassen. Denn man täuscht sich häufig über den Anderen. Es ist menschlich zu denken: "Sicher, der Nachbar ist anders, aber im Grunde ist er ungefähr so wie ich." Was spräche gegen einen Verzicht der Mitgliedstaaten auf einen nationalen Feiertag zugunsten eines europäischen Feiertags am 9. Mai, wie er ja terminlich seit längerem besteht?

"Benchmarks" aus Brüssel für Rentenreformen?

Auf EU-Ebene wird der Prozess des Voneinanderlernens, im Brüsseler Jargon "die Offene Methode der Koordinierung"⁸, des "Benchmarking" und des "Vergleichs bewährter Praktiken"⁹, durch nationalstaatliche Denktraditionen gebremst. Dies gilt auch im Bereich der nationalen Renten- und Sozialpolitiken. Eine der größten Herausforderungen Europas in den kommenden Jahrzehnten sind die dringend notwendigen Rentenreformen. Die Architektur der Alterssicherungssysteme aller 25 alten und neuen Mitgliedstaaten ist durch die gravierende Schrump-

7. So der Vorschlag von Prof. Jerzy Mäcków im Artikel "Europäismus", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.12.2003.

8. Der Europäische Rat von Lissabon (2000) legte folgende Instrumente der *Open Method of Coordination* fest: Festlegung von Leitlinien samt Zeitplan für kurz-, mittel- und langfristige Ziele; Festlegung von quantitativen und qualitativen *Benchmarks* für den Vergleich bewährter Praktiken; Umsetzung der Leitlinien mittels nationaler Aktionspläne; Überwachung und Bewertung der Fortschritte. Diese fortentwickelten Verfahren der Zusammenarbeit betreffen die Fiskal-, Wirtschafts-, Beschäftigungspolitik und nunmehr auch sozio-ökonomische Politikfelder. Von einer einheitliche Methode der Koordinierung kann letztlich nicht gesprochen werden. Daher wird auch vielfach von *den Offenen Methoden* der Koordinierung gesprochen.

9. Den Methoden des *Benchmarking* und der *Best practices* ist die Idee gemeinsam, dass über den Gruppendruck in den Gremien ("peer pressure") und "Naming and shaming" in der Öffentlichkeit ("public pressure") zusätzliche Anreize für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, sich an die gemeinsam formulierten Zielen zu halten.

fung der Bevölkerungen gefährdet. Bislang durchgeführte Reformen konnten die Zeitbombe der haushalts- und sozialpolitischen Belastungen nicht entschärfen. Über kurz oder lang stehen einschneidende, schmerzhaft Reformmaßnahmen bevor.¹⁰

Über den Reformbedarf herrscht ein genereller, vager Konsens in der Gesellschaft: "Irgendetwas muss getan werden." Andererseits strafen die Wähler die Regierungen ab, wenn die Einschnitte sie selber betreffen. So geschehen bei den französischen Regionalwahlen am 28.03.2004: Insbesondere aufgrund einer kleinen Rentenreform, die dringend geboten war, hat die konservative Regierung starke Verluste hinnehmen müssen. Die Linksparteien haben in 25 von 26 Regionen die Mehrheit errungen.

Könnte hier politischer Druck aus Brüssel helfen? Häufig wird der 'Schwarze Peter' gerne nach Brüssel gegeben, wenn Vorhaben auf nationaler Ebene scheitern. Immer wieder ist von Seiten politischer Entscheidungsträger in Berlin und Rom zu hören, die Reformen sind ein 'Muss', weil der Globalisierungsdruck dies verlangt und weil "Brüssel es will". Die nationalen Politiker könnten mithin das Risiko unpopulärer Maßnahmen an die EU-Institutionen delegieren, denn sie können unpopuläre Entscheidungen kaum treffen, wenn sie auch in Zukunft ihre Mandate erhalten wollen. Der Großteil der Wähler bezieht Renten oder hat Anwartschaftsbesitzstände auf Renten erworben. Diese älteren Bürger stehen strukturellen Änderungen der Versorgungssysteme skeptisch gegenüber. Daher wäre es durchaus vorstellbar, dass die Europäische Kommission die Kriterien für eine nachhaltige Haushalts- und Rentenpolitik überwacht, ähnlich wie bei den Kriterien des Wachstums- und Stabilitätspakts.¹¹ Durch Vergleichsmaßstäbe (Bench-

10. Roger Hessel, "Increasing Employment Rates – The Road to Maintain Sustainable Pensions in Europe", Centre des Etudes Européennes de Strasbourg CEES, Revue en Ligne, Dezember 2003 (<http://www.cees-europe.fr>); *Deutsche Bank Research*: Bericht "Rentenreformen in der EU", September 2003.

11. So der Vorschlag der italienischen Rentenexperten Prof. Vincenzo Galasso (Università Bocconi/Milano, IGIER, CEPR) und Prof. Paola Profeta (Università di Pavia und Università Bocconi, CORE) in ihrem Bericht "Lessons for an Aging Society: the Political Sustainability of Social Security Systems", September 2003.

marks) und Benennung vorbildlicher Reformfortschritte in einzelnen Staaten könnte Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt werden – im Interesse der zukünftigen Generationen. Einigen Sozial- und Finanzministern würde es gut anstehen, nicht nur auf ältere Wähler und die Gewerkschaften zu schauen, sondern auch auf Schweden und Großbritannien, die neue Systeme der privaten Altersvorsorge erfolgreich etabliert haben, um die Einschnitte bei den staatlichen Renten zu kompensieren. Warum sollen Deutschland und Italien nicht von Finnland lernen, wo Privatisierung der Rentenverantwortung und Erhöhung der Beschäftigungsquote Hand in Hand gehen mit großzügigen Sozialleistungen? Die EU könnte ihre Bürger in den betroffenen Staaten dazu veranlassen, die Reformschritte zu beschleunigen und zu vertiefen.

Einer Verschiebung der Kompetenzen nach Brüssel stehen jedoch einige Argumente entgegen: Es erscheint problematisch, die von den nationalen Wahlvölkern nicht mitgetragenen Entscheidungen an die EU-Organe zu delegieren, weil sie auf Staatsebene nicht durchsetzbar sind. Auch überstaatliche Gewalt muss von den Wählern in den Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Andernfalls könnten die bürgerfernen EU-Institutionen ihre Glaubwürdigkeit verlieren, noch bevor sie sich festigen konnten. Zwar haben Kommission und Rat einen größeren Handlungsspielraum, notwendige Entscheidungen mit einem Zeithorizont zu treffen, der nicht durch bevorstehende Wahlen begrenzt ist. Die EU-Institutionen sind jedoch der Kritik der Bürger ausgesetzt, die nur eine geringe Legitimierung der Brüsseler Handlungen anerkennen; der bekannte Vorwurf des Demokratiedefizits¹² bleibt bestehen. Hinsichtlich der nötigen Rentenreformen kommt hinzu, dass Sozialpolitik nationale Politik ist; Brüssel ist nicht zuständig. Zudem sind die Rentensysteme und -philosophien in den Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass Reformvorschläge den nationalen Bedürfnissen Rechnung tragen müssen. Schließlich kann aus den Diskussionen des Verfassungskonvents geschlossen werden, dass eine Verlagerung sozial- und renten-

12. S. auch den Beitrag von Prof. Jerzy Máćków auf S. 60 in dieser Publikation.

politischer Kompetenzen auf die überstaatliche Ebene derzeit nicht gewollt ist.

Die Europäisierung der Öffentlichkeit braucht Zeit

Die Europäer brauchen Zeit, sich aneinander zu gewöhnen. Vor nur zwei Generationen haben sich große Teile noch in Kriegshandlungen gegenseitig umgebracht. Die mentale Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschen beispielsweise nimmt auch mehr Zeit in Anspruch, als allgemein erwartet: Bis heute, 14 Jahre nach dem Fall der Mauer, ist die "Mauer zwischen den Köpfen" nur langsam kleiner geworden.

Zeichnet sich eine langsam wachsende europäische Öffentlichkeit ab? Sicherlich, die die EU-Verfassung vorbereitenden Konventsdiskussionen haben eine Öffentlichkeit der politisch und zivilgesellschaftlich Interessierten hergestellt;¹³ und der BSE-Skandal und vor allem der Krieg im Irak¹⁴ haben sogar europaweite Debatten entfacht. Aber die Europäisierung unserer Prioritäten und Sorgen braucht Zeit. Nach dem Kernkraft-Unfall in *Tschernobyl* herrschte in Deutschland Panik; die französische Bevölkerung aß weiter Gemüse. Die Bestürzung war groß, als bekannt wurde, dass am 19.10.2003 dreizehn tote libyische Migranten an der sizilianischen Insel *Lampedusa* landeten und weitere 70 Flüchtlinge auf der Überfahrt gestorben waren. Aber die Ruhe nach einer europäischen Einwanderungspolitik zeigen erst nach den Madrider Attentaten allmählich Wirkung: Eine europäische Kooperation zeichnet sich bei den Flüchtlingsstandards, jedoch noch nicht bei den Asylverfahren ab. Die Europäer wissen, dass sie international agierenden Terroristennetzwerken offene Flanken bieten. Zwar wurde jetzt ein Europäischer Sicherheitsbeauftragter berufen, aber für den österreichischen Vorschlag, einen europäischen Geheimdienst nach dem US-

13. S. auch den Beitrag von Dr. Thomas Jansen auf S. 35 ff. in dieser Publikation.

14. Prof. Jacques Derrida und Prof. Jürgen Habermas sprechen vom "Signal für die Geburt einer europäischen Öffentlichkeit", Artikel "Unsere Erneuerung – Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.05.2003.

Vorbild der "CIA" zu gründen,¹⁵ war die Zeit noch nicht reif. Selbst in Zeiten der Bedrohung kommt eine Vertiefung der europäischen Kooperation nur mühsam voran.

Das nationale Hemd ist bis heute näher als die Jacke einer europäischen Union. Die EU-Bürger leiten ihre Identität vor allem vom staatlichen Gemeinwesen ab. Die Sprache verrät, wem sich der Deutsche zugehörig fühlt: auf Formularen füllt er wie selbstverständlich aus, welche "Staatszugehörigkeit" ihn ausmacht. Der "Europäische Staat" ist noch eine mutig vorausgedachte Idee. Die "Europäisierung der Köpfe" hinkt der "Vergemeinschaftung" der staatlichen Machtbefugnisse hinterher. Rechenschaftspflichtig für die Bürger bleiben nationale Verfassungsorgane. Es wird eine große Herausforderung sein, Entscheidungskompetenzen dort auf die supranationale Ebene zu verlagern, wo sie auf nationaler und regionaler Ebene nicht besser vollzogen werden können. Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sollte den Menschen das Gefühl gegeben werden, dass ihre regionalen Belange nicht von einer fernen Exekutivinstanz entschieden werden. Zu der großen Aufgabe gehört aber auch zu erkennen, wo die Fähigkeiten des Nationalstaats enden, die Probleme zu lösen.

Im globalen Kontext steht die zunehmende Marginalisierung der EU-Bevölkerung bevor: Hatten die EU-Bürger 1965 noch einen Anteil von 11% an der Weltbevölkerung, so wird dieser Anteil im Jahre 2020 auf ca. 4% schrumpfen. Der Kontinent muss vermehrt mit einer Stimme sprechen, wenn er im internationalen Wettbewerb handlungsfähig sein will. Globale Herausforderungen wie internationaler Terrorismus, Klimawandel, finanzielle Stabilität und Handel auf den Weltmärkten müssen zunehmend auf supranationaler Ebene angegangen werden. Dies zu erkennen bedarf Weitsicht, die eigene nationale Begrenztheit anzunehmen zugunsten eines starken Europas.

15. S. Artikel "Im toten Winkel", *Financial Times Deutschland* (Thomas Fromm) vom 16.03.2004.

Jean Monnet sagte in seiner Rede von Washington am 30. April 1952: "Wir einigen keine Staaten, wir bringen Menschen einander näher." Seitdem sind sich viele Europäer näher gekommen. Weitsichtige Beobachter wissen, dass ohne eine Bündelung gewisser staatlicher Kompetenzen die Völker Europas ihr Schicksal nicht gemeinsam gestalten können.

L'autore sottolinea, citando a riguardo numerose fonti giornalistiche e rapporti di organi comunitari, come esista una notevole discrepanza fra la retorica europeistica, cui spesso politici ed economisti ricorrono e la reale conoscenza dei processi della macchina europea. L'interesse europeo sarebbe ancora troppo spesso negletto e non realmente rappresentato e realizzato. Ampie strati della popolazione non si sentono adeguatamente coinvolti dalle scelte della politica europea nella vita di tutti i giorni. I processi decisionali degli organi dell'Unione Europea seguono un iter molto complesso e farraginoso, tale che molti cittadini europei hanno difficoltà a farsi un quadro e a dare reale concretezza alle notizie che giungono da Bruxelles.

L'Unione Europea può vantare decisivi successi: il Mercato Unico ha contribuito in modo determinante a creare 2,5 milioni di nuovi posti di lavoro e un'opinione pubblica europea si va lentamente formando. Sarà certo un'ardua sfida trasferire a Bruxelles le competenze e i poteri attualmente detenuti dai singoli Stati membri, che peraltro questi ultimi, nel mutato quadro internazionale, non sono più in grado di esercitare al meglio. Deve però essere ancora riconosciuto e stabilito il limite oltre il quale lo Stato nazionale debba lasciare il passo all'Unione Europea per un'ottimale risoluzione dei problemi che ogni giorno si trova ad affrontare.

AGENDA

VERSO LE ELEZIONI EUROPEE. CHI SONO I CITTADINI D'EUROPA?
AUF DEM WEG ZU DEN EUROPÄISCHEN WAHLEN.
WER SIND DIE EUROPÄISCHEN BÜRGER?

Convegno organizzato da / *Tagung organisiert vom:*

Villa Vigoni Centro Italo-Tedesco / Deutsch-Italienisches Zentrum
EIWA (The European Institute for World and Space Affairs, Milano)

In collaborazione con / *in Zusammenarbeit mit*
Telecom Italia

Villa Vigoni, 19-21 febbraio / 19.-21. Februar 2004

Giovedì, 19 febbraio / Donnerstag, 19. Februar

Ore 19.30 / 19.30 Uhr: Apertura convegno – Aperitivo e cena
Eröffnung der Tagung – Aperitif und Abendessen

Venerdì, 20 febbraio / Freitag, 20. Februar

Ore 9.00 / 9.00 Uhr: 1a sezione / 1. Sektion:
Cittadinanza e diritti europei: quali prospettive?
Europäischer Bürgerstatus und europäische Bürgerrechte:
Welche Perspektiven?

Moderazione / Leitung: Aldo VENTURELLI

Relazioni di apertura / Eröffnungsreferate:

- Thomas JANSEN
- Mario TELÒ
- Jerzy MÁCKÓW
- Peter KOLB

Discussants:

- Barbara WEILER
- Andrea MANZELLA
- Stephan MAYER

Ore 13.00 / 13.00 Uhr: pranzo / Mittagessen

Agenda

Ore 15.00 / 15.00 Uhr: 2a sezione / 2. Sektion:
Europa: una cultura delle differenze?
Europa: eine Kultur der Unterschiede?
Moderazione / Leitung: Luigi Vittorio FERRARIS - Wolfgang BERGSDORF

Relazioni di apertura / Eröffnungsreferate:

- Furio CERUTTI
- Alexis P. LAUTENBERG
- Khaled FOUAD ALLAM
- Angelika KRÜGER-LEISNER

Discussants:

- Robi RONZA
- Michael MARSCHALL VON BIEBERSTEIN
- Carla COLLICELLI
- Silvio VIETTA
- Paola BILANCIA

Ore 20.00 / 20.00 Uhr: cena / Abendessen
Key-speech address: Umberto GIOVINE (EIWA)
Filippo Maria GRASSO (Telecom Italia)

Sabato, 21 febbraio / Samstag, 21. Februar

Ore 9.00 / 9.00 Uhr: 3a sezione / 3. Sektion:
Quale Governance per l'Europa?
Welche Governance für Europa?
Moderazione / Leitung: Beniamino CARAVITA DI TORITTO

Relazioni di apertura / Eröffnungsreferate:

- Sergio ROMANO
- Stefan COLLIGNON
- Umberto GIOVINE
- Siegfried MAGIERA

Discussants:

- Antonio PADOA SCHIOPPA
- Axel SCHÄFER
- Dario RIVOLTA
- Beniamino CARAVITA DI TORITTO
- Frank R. PFETSCH

Ore 12.30 / 12.30 Uhr: pranzo / Mittagessen

Ore 14.00 / 14.00 Uhr: 4a sezione / 4. Sektion:
Si può comunicare l'Europa?
Wie lässt sich Europa vermitteln?

Moderazione / Leitung: Erich B. KUSCH

Relazioni di apertura / Eröffnungsreferate:

- Silvio FAGIOLO
- Christian SCHLAGA
- Benedetto DELLA VEDOVA
- Wolfgang BERGSDORF

Discussione conclusiva con i partecipanti al convegno e rappresentanti della stampa tedesca e italiana / Schlussdiskussion mit den Tagungsteilnehmern und deutschen und italienischen Pressevertretern (Der Spiegel, Süddeutsche Zeitung, Börsenzeitung, Handelsblatt, Financial Times Deutschland, Corriere della Sera, La Stampa, Il Giornale, La Repubblica)

PARTECIPANTI E RELATORI/ *TEILNEHMER UND REFERENTEN*

Vladimir BALTAGA
EIWA, Milano

Abdel-Kader BELGACEM
EIWA, Milano

Wolfgang BERGSDORF
Universität Erfurt

Paola BILANCIA
Università Statale di Milano

Federico BOSCHI ORLANDINI
Università di Genova

Beniamino CARAVITA DI TORITTO
Redazione Federalismi, Roma

Edilia CASSANI TRAVERSO
Università di Genova

Furio CERUTTI
Università di Firenze

Carla COLLICELLI
CENSIS, Roma

Stefan COLLIGNON
London School of Economics

Benedetto DELLA VEDOVA
Parlamento Europeo, Lista Emma Bonino, Bruxelles

Silvio FAGIOLO
Ambasciatore d'Italia a Berlino

Luigi Vittorio FERRARIS
Villa Vigoni

Khaled FOUAD ALLAM
Università di Trieste

Thomas FROMM
Financial Times Deutschland, Milano

Umberto GIOVINE
EIWA, Milano

Filippo Maria GRASSO
Telecom Italia, Milano

Roger HESSEL
EIPA-CEFASS, Milano

Thomas JANSEN
Comité Economique et Social, EU, Bruxelles

Thomas KLAU
Financial Times Deutschland, Bruxelles

Thesy KNESS-BASTAROLI
Bundesagentur für Außenhandelsinformation / Börsenzeitung, Milano

Peter KOLB
Ministère des Affaires étrangères - Coopération franco-allemande, Paris

Angelika KRÜGER-LEISNER, MdB
Deutscher Bundestag, SPD, Berlin

Erich B. KUSCH
Villa Vigoni

Gudrun KUSCHE
Hannover

Alexis P. LAUTENBERG
Ambasciatore di Svizzera a Roma

Christiane LIERMANN
Villa Vigoni

Agenda

Jerzy MÁCKÓW
Universität Regensburg

Siegfried MAGIERA
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Andrea MANZELLA
Senato della Repubblica, DS-Ulivo, Roma

Michael MARSCHALL VON BIEBERSTEIN
Au/Breisgau

Stephan MAYER, MdB
Deutscher Bundestag, CSU, Berlin

Elisabetta MENGALDO
Villa Vigoni

Antonio PADOA SCHIOPPA
Università Statale di Milano

Frank R. PFETSCH
Universität Heidelberg

Fabio PIGLIAPOCO
Ministero degli Affari Esteri, Roma

Dario RIVOLTA
Camera dei Deputati, FI, Roma

Sergio ROMANO
Corriere della Sera, Milano

Frank RONGE
Deutsche Bischofskonferenz, Bonn

Robi RONZA
Il Giornale, Milano

Franco SALVATORI
CGIL Nazionale, Segretariato per l'Europa, Roma

Axel SCHÄFER, MdB
Deutscher Bundestag, SPD, Berlin

Christian SCHLAGA
Deutsche Botschaft, Roma

Andreas SCHNEIDER
Deutsche Telekom, Milano

Justus SCHÖNLAU
Europäisches Parlament, Bruxelles

Sylvia SCHREIBER
Brüssel-Korrespondentin *Der Spiegel*

Sabine SEEGER-REGLING
Bruxelles

Folkmar STOECKER
Generalkonsul der Bundesrepublik Deutschland in Mailand

Roberto TAMBORINI
Navigate Consortium, Milano

Mario TELÒ
Institut d'Etudes Européennes (IEE), Université Libre de Bruxelles

Aldo VENTURELLI
Villa Vigoni

Silvio VIETTA
Universität Hildesheim

Barbara WEILER MdEP,
Europäisches Parlament, SPD, Bruxelles

Christian WERNICKE
Europabüro *Süddeutsche Zeitung*, Bruxelles

INDICE / INHALTSVERZEICHNIS

UMBERTO GIOVINE - ALDO VENTURELLI Introduzione/ <i>Einleitung</i>	5
1a SEZIONE / 1. SEKTION:	
CITTADINANZA E DIRITTI EUROPEI: QUALI PROSPETTIVE?	
EUROPÄISCHER BÜRGERSTATUS UND EUROPÄISCHE	
BÜRGERRECHTE: WELCHE PERSPEKTIVEN?	
Mario TELÒ	27
Thomas JANSEN	35
Andrea MANZELLA	42
Barbara WEILER	46
Stephan MAYER	52
<i>Wo endet Europa?</i> <i>Ein Plädoyer für eine privilegierte Partnerschaft zwischen</i> <i>der Türkei und der EU</i>	
Jerzy MÁCKÓW	60
<i>Demokratie gegen Nationalismus.</i> <i>Der einzige Weg für die EU</i>	
Peter KOLB	66
<i>Europäischer Bürgerstatus und europäische Bürgerrechte</i>	
2a SEZIONE / 2. SEKTION:	
EUROPA: UNA CULTURA DELLE DIFFERENZE?	
EUROPA: EINE KULTUR DER UNTERSCHIEDE?	
Angelika KRÜGER-LEISNER	77
Paola BILANCIA	84
Alexis P. LAUTENBERG	99
Furio CERUTTI	107
Khaled FOUAD ALLAM	112
Robi RONZA	116
Silvio VIETTA	121
Michael MARSCHALL VON BIBERSTEIN	125
Carla COLLICELLI	128

3a SEZIONE / 3. SEKTION:

**QUALE GOVERNANCE PER L'EUROPA?
WELCHE GOVERNANCE FÜR EUROPA?**

Beniamino CARAVITA DI TORITTO (introduzione)	134
Umberto GIOVINE	135
Stefan COLLIGNON	141
Sergio ROMANO	150
Axel SCHÄFER	156
Antonio PADOA SCHIOPPA	161
Dario RIVOLTA	166
Sergio ROMANO (replica)	171
Silvio FAGIOLO	174
Beniamino CARAVITA DI TORITTO (conclusioni)	177
Siegfried MAGIERA	178
<i>Governance in der Europäischen Union</i>	
Beniamino CARAVITA DI TORITTO	186
<i>Le prospettive della democrazia regionale e locale in Europa</i>	
Frank R. PFETSCH	196
<i>Über die Struktur der Gremien</i>	
Umberto GIOVINE	204
<i>European Governance</i>	

4a SEZIONE / 4. SEKTION:

**SI PUÒ COMUNICARE L'EUROPA?
WIE LÄSST SICH EUROPA VERMITTELN?**

Silvio FAGIOLO	222
Christian SCHLAGA	227
Benedetto DELLA VEDOVA	232
Wolfgang BERGSDORF	237
Roger HESSEL	246

AGENDA

Programma / <i>Programm</i>	259
Partecipanti e relatori / <i>Teilnehmer und Referenten</i>	262

Direttore scientifico/Wissenschaftliche Leitung
Aldo Venturelli

Direttore responsabile/Verantwortliche Herausgeberin
Maria Angela Magnani

Redazione/Redaktion – Traduzioni/Übersetzungen
Serena Bertolucci, Anke Fischer, Caroline La Rosée, Christiane Liermann,
Giovanni Meda Riquier, Antje Peter, Daniela Picco, Monica Pizzo

Stampa/Druck
New Press, Como - Italy

Registrazione Tribunale di Como N. 21/98 del 22.10.98

