

Questo libro giunge al momento opportuno. Esso è stato redatto da un gruppo di riflessione composto da amici che mi sono stati di grande aiuto, con i loro incoraggiamenti, i loro consigli e anche la loro attiva collaborazione, durante i dieci anni in cui ho presieduto la Commissione europea. È dunque in nome della riconoscenza che nutro nei loro confronti che ho accettato di scrivere una prefazione a questo libro, di cui peraltro – lo devo dire subito – non condivido tutte le proposte, sebbene sia pienamente d'accordo con la filosofia di fondo a cui esso si ispira e con le finalità della costruzione europea, illustrate dai miei amici.

Gli autori non hanno ritenuto opportuno appesantire la loro dimostrazione con una perorazione – tuttavia necessaria – in favore dell'integrazione europea, basata sui risultati positivi raggiunti negli ultimi quarant'anni. Non mi sembra che questo fosse il loro scopo. Ciò che essi desideravano era chiarire i dati estremamente complessi che costituiscono la materia della Conferenza intergovernativa, che si aprirà nel 1996 e che avrà il compito di adattare gli obiettivi e le istituzioni dell'Unione ad un insieme che passerà da 15 a circa 30 Stati. Gli avversari della costruzione europea o i fautori di una diversa concezione dell'Europa non possono certo accusarli di avere un secondo fine, come è stato fatto nei confronti di coloro che mettevano l'accento sulla necessità di un nocciolo duro, ovvero di un piccolo gruppo di paesi decisi ad andare più lontano, senza precisare il loro approccio nei confronti di una grande Europa a trenta.

Hanno dunque assunto questa ipotesi di lavoro – chiamiamola la Grande Europa – conoscendo perfettamente i rischi di un allargamento progressivo che si fon-

dasse sull'ambiguità circa le finalità da perseguire in trenta paesi membri. Essi hanno sempre insistito sull'inevitabile erosione – nel caso in cui non vi si presti la dovuta attenzione – degli obiettivi dell'integrazione europea e delle regole del gioco. Per loro, così come per me, il pericolo principale consiste in un'implicita evoluzione verso una vasta zona di libero scambio senza anima, senza volontà e anche senza avvenire, dal momento che l'indebolimento delle regole del gioco condurrebbe prima o poi a tensioni insormontabili e all'esplosione dell'insieme.

È per questo motivo che essi hanno concentrato la maggior parte delle loro riflessioni sulla dimensione istituzionale. Per fare ciò, hanno sollevato il cofano dell'auto e hanno messo le mani nella morchia. Essi hanno tratto insegnamenti sia dal buon funzionamento del sistema comunitario, sia dai suoi difetti. Inoltre, hanno voluto chiarire, semplificare, e, proprio a tal fine, eliminare ciò che vi è di inutile nel meccanismo istituzionale, come pure ciò che è suscettibile di creare confusione nella ripartizione delle competenze tra le istituzioni europee e gli Stati nazionali.

Se mi è consentito, aprirei qui una parentesi: ah, se anche i negoziatori del trattato di Maastricht avessero avuto cura di sollevare il cofano e di interessarsi un po' di più all'efficacia e alla chiarezza del sistema, in particolare per quanto riguarda l'aspetto politico del trattato! Non si può certo accusare la Commissione di non averli interpellati e messi in guardia. Ma invano. La ricerca di un compromesso «a tutti i costi» è prevalsa, a detrimento dell'efficacia, della semplicità e del controllo democratico.

Come possiamo dunque stupirci delle difficoltà incontrate al momento della ratifica del trattato da parte delle popolazioni e, in seguito, dell'impotenza dell'Unione nei campi della politica estera e della sicurezza esterna e interna?

Ma, una volta detto ciò, i lettori di questo libro non devono essere tratti in inganno. La severità di alcune critiche giustifica la cura dedicata dagli autori a ricercare, nell'ambito della stessa impostazione dei padri fondatori del-

l'Europa, le soluzioni atte a conciliare efficacia del centro e sussidiarietà, legittimità democratica e legittimità degli Stati nazionali (che non sono chiamati a scomparire), funzionamento armonico delle istituzioni e leggibilità della politica europea. Come mi ha fatto notare Max Kohstamm, certamente gli autori hanno voluto sollevare il cofano, ma l'hanno potuto fare solo perché l'auto esiste ed è andata migliorando negli ultimi dieci anni.

Di conseguenza, il contratto di base è chiaro. Tutti i paesi europei che lo desiderano possono aderire all'Unione, se essi soddisfano – almeno secondo la mia personale interpretazione – le tre condizioni seguenti:

- 1) l'identità europea, la democrazia pluralista e il rispetto dei diritti dell'uomo;
- 2) l'applicazione dei principi propri di un'economia aperta;
- 3) l'accettazione dei diritti e dei doveri del trattato, ovvero di ciò che chiamiamo l'«*acquis communautaire*».

Partendo da questa premessa, prima di entrare nei dettagli delle loro proposte, gli autori fanno opera di pedagogia enunciando i dieci assi per una riforma. Per il momento lascerei da parte le finalità dell'azione comune, e metterei piuttosto l'accento sulla necessità – giustamente sottolineata – della doppia legittimità dell'Unione, nel rispetto della diversità dei nostri paesi: la legittimità democratica e la legittimità statale. Essi tentano così di dissipare i timori, nati dopo la ratifica del trattato di Maastricht, di un'estensione dei poteri dell'Unione senza freni né limiti. Da questo approccio mi sembrano derivare i loro minuziosi suggerimenti in materia istituzionale.

Il rafforzamento della legittimità democratica li conduce a proporre l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, malgrado le critiche di cui esso è stato oggetto e le crescenti proteste di alcuni parlamenti nazionali. Essi gli conferiscono non solo un ruolo chiave nella designazione della Commissione, ma un potere di co-decisione esteso a tutti i testi di natura legislativa, e una possibilità allargata di respingere un accordo internazionale firmato dall'Unione europea (secondo la procedura del parere conforme). Ma

il trattato è una cosa, la realtà un'altra. Il Parlamento europeo non lo deve dimenticare e deve essere in grado di esprimere correttamente le aspirazioni e le preoccupazioni degli europei, e, successivamente, di spiegare e di giustificare le proprie scelte di fronte a questi ultimi. Un programma assai vasto...

La contropartita di ciò starebbe, secondo i nostri autori, in un'accresciuta cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, come pure nell'adozione della gerarchia delle norme, che la Commissione europea ha invano proposto nel 1991, in vista della preparazione del futuro trattato di Maastricht. La legge europea si concentrerebbe dunque sui principi e gli orientamenti di più vasta portata (nello spirito di quelle che i francesi chiamano leggi-quadro), lasciando ai parlamenti nazionali il compito di precisarne le modalità di esecuzione con un certo margine di manovra, che permetta di tener conto delle specificità nazionali.

Si tratterebbe di un progresso significativo sia per quanto riguarda il rispetto di una certa diversità, che per porre rimedio alla complessità dei testi e delle procedure esecutive. Ci si lamenta della burocrazia, ma sappiamo che in mancanza di una gerarchia delle norme, l'adozione di direttive e regolamenti comunitari dà luogo – a livello del Consiglio dei ministri – a laboriosi compromessi, che si traducono in testi complicati, troppo lunghi e a volte inapplicabili. E sappiamo che a causa del centinaio di comitati di funzionari e di tecnici nazionali che affiancano la Commissione, quest'ultima è troppo spesso costretta a compiere acrobazie per far accettare le modalità di applicazione di una legge già approvata dal Consiglio dei ministri. Si tratta del campo coperto da quella che in linguaggio comunitario chiamiamo «comitologia», di cui la Commissione ha ottenuto la semplificazione. Ma il sistema è ben lungi dall'essere soddisfacente, dato che si tratta anche di una questione di comportamento dei funzionari nazionali. Questi ultimi, in condizioni normali, dovrebbero collaborare nell'esecuzione delle decisioni prese dal Consiglio dei ministri. In realtà, in casi troppo numerosi

essi conducono battaglie a scoppio ritardato, allo scopo di riappropriarsi di una parte di ciò che ha costituito l'oggetto di un compromesso a livello dei ministri. Se insisto su questo punto, è perché queste pratiche sono essenzialmente all'origine degli eccessi burocratici. Che ognuno faccia la propria parte.

Come conciliare questa legittimità democratica con la *legittimità statale*, che mi sembra un nuovo concetto, di cui gli autori si servono per sottolineare la permanenza degli Stati nazionali, oltre che per placare alcuni timori espressi in buona fede, spesso derivanti da un'incomprensione della natura della costruzione europea? In realtà, le cose sono abbastanza chiare: gli Stati compongono il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri, ovvero le istanze che definiscono gli orientamenti e prendono le decisioni, alcune delle quali in accordo con il Parlamento europeo; successivamente, la Commissione è incaricata di applicarle, molto spesso fornendo agli Stati i mezzi giuridici e finanziari per farlo; quanto ai governi, essi sono responsabili delle posizioni che hanno adottato nel Consiglio europeo o nel Consiglio dei ministri davanti ai loro parlamenti nazionali, con i quali possono sempre organizzare consultazioni e concertazioni prima che venga adottata una decisione. Questa pratica è infatti usualmente impiegata in Gran Bretagna e in Danimarca, ed è stata recentemente introdotta anche in Francia con un emendamento della Costituzione.

Gli autori si spingono oltre, proponendo che nelle delegazioni nazionali che assistono il Consiglio dei ministri possano figurare parlamentari nazionali.

A mio parere, tutti questi accorgimenti sarebbero in grado non solo di dissipare certi timori, ma anche di rafforzare il controllo democratico e, tramite questo, la partecipazione dei cittadini. Ma andare oltre nella penetrazione del sistema comunitario nei parlamenti nazionali – come alcuni propongono – equivarrebbe ad introdurre una confusione assai grave tra i due principi essenziali, che debbono servire da fondamenta per l'insieme degli Stati che accettano l'integrazione.

In primo luogo, le competenze comunitarie sono esercitate dal triangolo istituzionale Consiglio dei ministri – Parlamento europeo – Commissione, mentre davanti ai rispettivi parlamenti restano responsabili i governi nazionali. In secondo luogo, le istituzioni comunitarie non devono in alcun caso invadere il campo delle competenze nazionali.

Per questo stesso motivo ho sempre sostenuto che il futuro trattato dovesse stabilire la lista esaustiva delle competenze nazionali. In questo campo, se gli Stati membri volessero condurre un'azione congiunta, lo potrebbero fare solo nel quadro di una cooperazione interstatale. A coloro che dovessero giudicare la mia posizione troppo rigida, risponderai che preferisco gli inconvenienti di questa procedura a quelli, più gravi, nati dall'inserzione nei trattati di Roma e di Maastricht di disposizioni – peraltro vaghe – riguardanti materie che sarebbero meglio trattate a livello nazionale. Penso in particolare – ma non esclusivamente – ai capitoli del trattato di Maastricht dedicati all'educazione, alla gioventù, alla cultura, alla salute pubblica e via dicendo. Gli autori di questo libro mi sembrano dello stesso avviso. Una tale chiarificazione non sarebbe, ad esempio, un ostacolo alla continuazione dei tanto benefici programmi di scambio tra studenti universitari o delle scuole medie superiori, o ad azioni svolte in comune per difendere e dar lustro alle culture europee, o ancora a missioni di ricerca che associno i migliori specialisti dei nostri paesi, come è stato fatto per il cancro e l'AIDS.

Se ho tanto insistito su questa duplice legittimità, è perché essa mi sembra un contributo essenziale di questo libro. È un'idea che può porre rimedio ad un malessere nato da un duplice timore: l'insufficienza del controllo democratico e la paura di vedere intaccato il cuore dell'identità e della capacità nazionali. Era essenziale fare chiarezza su questa materia tanto controversa e confusa. Gli autori l'hanno fatta con immaginazione e precisione.

Per il momento non sono state superate tutte le difficoltà istituzionali. Ed è a questo proposito che ritengo opportuno riaffermare alcuni punti fondamentali, senza i

quali la costruzione europea finirebbe per diluirsi e per votarsi all'insuccesso.

Innanzitutto, la necessità del voto a maggioranza. Esso diviene imperativo in un'Europa allargata, anche se è ovvio che debbano essere prese le dovute precauzioni per tener conto del livello di importanza delle decisioni da prendere (maggioranza qualificata e maggioranza qualificata rafforzata), delle dimensioni degli Stati membri, aggiungendo il criterio della popolazione, e del delicato equilibrio tra paesi grandi e piccoli.

In secondo luogo, il mantenimento del ruolo della Commissione, la creazione più originale dei trattati di Roma. Essa è allo stesso tempo la memoria della costruzione europea, l'esecutore delle decisioni e, insieme alla Corte di giustizia ad essa gerarchicamente superiore, il controllore dell'applicazione delle regole. Inoltre, in virtù del suo diritto di iniziativa, è incaricata di dare impulso al movimento e di individuare i compromessi più proficui tra gli Stati membri. È per questa ragione che essa deve essere associata a tutti i settori coperti dall'Unione, e, in modo chiaro e preciso, ai due nuovi pilastri creati dal trattato di Maastricht: la politica estera e di sicurezza comune, i problemi di sicurezza interna. Ovviamente, gli autori non reclamano in questi due campi il monopolio del diritto di iniziativa per la Commissione, ma più semplicemente il diritto di proporre e la possibilità di partecipare al processo decisionale e a quello esecutivo.

Infine, l'importanza della Corte di giustizia, che ha contribuito in modo sostanziale alla creazione di un *corpus* comune di regole, specie durante i periodi in cui, in assenza di idee portanti o di volontà politica, la costruzione europea stagnava. Nella prospettiva dei nostri autori, essa si vedrebbe attribuire poteri nel campo della sicurezza interna, cosa che non sarà facile né da definire né da far accettare, poiché la materia è esplosiva.

In questa prefazione voglio solo mettere in evidenza le linee direttrici di una riforma istituzionale, che tenga conto dei difetti da correggere e, allo stesso tempo, che sia adatta ad un'Unione di una trentina di membri.

I nostri autori non si sono accontentati di difendere e illustrare questi principi basilari. Essi hanno passato in rassegna tutti i problemi legati al processo decisionale, all'applicazione delle decisioni prese e al controllo di essa. Nel loro pensiero, la sussidiarietà diventa un elemento regolatore del sistema, sulla base di criteri che dovrebbero derivare dalla valutazione politica e non dal diritto. La trasparenza dell'azione comunitaria implica, oltre alla semplificazione delle procedure e alla gerarchia delle norme, una certa pubblicità dei dibattiti svolti all'interno del Consiglio dei ministri, senza per questo giungere a compromettere la ricerca fruttuosa di un buon compromesso.

L'auto europea esiste. Essa ha funzionato più spesso bene che male. Essa può fare di meglio, con un motore adatto alle esigenze sopra menzionate. I nostri autori sono validi ingegneri, anche se si possono discutere alcuni pezzi dell'insieme: ad esempio, non mi convincono loro argomenti in favore di una presidenza collettiva dell'Unione, pur riconoscendo che con trenta paesi mantenere l'attuale sistema di rotazione vorrebbe dire condurre ogni Stato membro ad esercitare una presidenza ogni quindici anni. Personalmente, preferirei un presidente eletto dal Consiglio europeo per tre anni, che sarebbe affiancato da due vicepresidenti, di cui uno designato secondo l'attuale sistema di rotazione, mentre l'altro sarebbe il presidente della Commissione. In questo modo verrebbe garantita una miglior continuità dell'Unione nelle sue relazioni esterne e una certa personalizzazione – oggi inevitabile – della politica europea. Il presidente dell'Unione presiederebbe il Consiglio europeo, davanti al quale sarebbe peraltro responsabile. I due vicepresidenti si dividerebbero la presidenza dei vari Consigli dei ministri, in base a criteri che dipenderebbero dal ruolo attribuito ai principali Consigli: Affari generali, Affari esteri, Economia e finanze, Questioni sociali e occupazione...

Ma di tutto ciò, avremo modo di discutere nel corso della Conferenza intergovernativa. Grazie a questo libro, coloro che vi parteciperanno beneficeranno di un considerevole valore aggiunto alle proprie conoscenze ed espe-

rienze. Essi vi troveranno anche soluzioni adatte a conciliare il classico dilemma approfondimento/allargamento. Proprio da questo dilemma, infatti, partono alcune stimolanti riflessioni degli autori sulla necessità di una differenziazione e sul ruolo che potrebbe svolgere un'avanguardia costituita da alcuni paesi che vogliono andare più avanti e più in fretta: questo è il tema di un altro grande dibattito, a patto che esso sia affrontato in modo netto e franco.

I militanti europei – tra cui gli amici, autori di questo libro – dovranno essere vigili. Poiché nel momento in cui sarà inevitabile compiere le grandi scelte, quando in assenza di un accordo unanime si farà avanti la seria minaccia della crisi, a quel punto ci si dovrà porre la domanda cruciale: «perché vogliamo vivere insieme», altra versione del famoso «perché combattiamo?».

I padri dell'Europa non dicevano soltanto «Mai più la guerra tra noi». Essi presagivano i mutamenti radicali del mondo, e dunque la necessità per i nostri paesi, situati all'estrema propaggine di un vasto continente, di riunire le loro volontà e le loro forze. Proprio ora, nel momento in cui emergono nuovi pericoli e si delineano nuove potenze, questo messaggio si rivela di scottante attualità. La presa di coscienza consiste realmente in questa scelta tra il declino e l'emarginazione dell'Europa, da un lato, la sua sopravvivenza e la sua crescita, dall'altro? In occasione del Consiglio europeo di Copenaghen, nel giugno 1993, e di quello di Bruxelles del dicembre 1993, mi era parso che i paesi membri si fossero mostrati sensibili all'avvertimento che avevo loro rivolto, riferendomi in quel momento alla nostra situazione economica e sociale, alla nostra massiccia disoccupazione, alla nostra insufficiente competitività. Essi avevano ratificato gli orientamenti e i programmi del *Libro bianco*. Ma la loro successiva attuazione si è poi scontrata – malgrado i lodevoli sforzi della Commissione Santer – con numerosi ostacoli (peraltro facilmente sormontabili) e con molta indifferenza, che – ne converrete – è il nemico più difficile da combattere.

Ho citato solo questo esempio, perché esso riguarda un settore in cui da sempre la Comunità ha competenza,