

# "La Convenzione Europea e il futuro dell'Unione" in Affari esteri (Aprile 2003)

**Source:** Affari esteri. dir. de publ. Russo, Carlo. Primavera 2003, n° 138. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "La Convenzione Europea e il futuro dell'Unione", auteur:Castellaneta, Giovanni, p. 338-343.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

 $\textbf{URL:} \ \text{http://www.cvce.eu/obj/la\_convenzione\_europea\_e\_il\_futuro\_dell\_unione\_in\_affari\_esteri\_aprile\_2003-it-left and the last of t$ 

1/5

c2cc49ed-5467-417a-88ba-2761b9b6d4a8.html

Publication date: 19/09/2013

19/09/2013



## La Convenzione Europea e il futuro dell'Unione

di Giovanni Castellaneta

#### La nuova identità europea

Foro istituzionale di dialogo e luogo di confronto sul futuro dell'Unione, la Convenzione Europea per le riforme, inaugurata a Bruxelles il 28 febbraio 2002, è ormai giunta a metà strada dei suoi lavori.

Il dibattito, che essa ha suscitato e sviluppato intorno ai più delicati temi dell'architettura europea, ha progressivamente attirato una crescente partecipazione dei rappresentanti dei Governi, così come l'interesse dei singoli cittadini, a chiara testimonianza della vitalità del progetto.

La Convenzione ha imposto, soprattutto, un cambiamento qualitativo nel modo di pensare ed agire: da un processo di riforma rigidamente tecnico e burocratico, si è passati ad un esercizio pre-costituente, democratico e rappresentativo, alimentando presso l'opinione pubblica, e soprattutto presso le nuove generazioni, molte comprensibili aspettative.

Queste aspettative invocano istituzioni più semplici, procedure più trasparenti, decisioni più comprensibili; rivendicano una partecipazione politica più ampia; auspicano un'Europa più attiva e incisiva sullo scenario internazionale; chiedono, infine, una via originale per coniugare benessere economico, coesione sociale e libertà politica.

## Il percorso della Convenzione

Dove porterà il processo di riforma avviato dalla Convenzione? La meta è chiara: un vero e proprio esito costituzionale, un Atto Fondamentale, che costituisca la *carta d'identità* dell'Unione.

Esso avrà la duplice funzione di fornire agli Stati membri presenti e futuri un codice etico-politico e rafforzare, presso i cittadini, il senso di una comune appartenenza.

Un'identità che, come afferma la stessa Dichiarazione di Laeken, "consideri la pluralità delle tradizioni, delle culture, degli assetti istituzionali non un limite all'integrazione, ma una risorsa insostituibile per il suo sviluppo equilibrato".

Il policentrismo e il pluralismo dello spazio politico europeo non debbono, tuttavia, essere interpretati come fattori disgreganti, ma come tessere di un unico mosaico.

Le strutture e le norme europee, che si tradurranno in un reale cambiamento politico dell'Unione, percepibile da tutti i cittadini, saranno quelle concepite nel rispetto dell'irriducibile pluralità dell'Europa, e, al contempo, dei suoi numerosi e fondamentali tratti comuni.

La parte conclusiva dei lavori della Convenzione è ora incentrata sulla redazione dei singoli articoli del nuovo Trattato costituzionale dell'Unione, dopo che il Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing ne ha presentato, a fine ottobre 2002, l'indice tematico. Le varie sessioni, previste da qui a giugno 2003, dovrebbero auspicabilmente concludersi in tempo per il Consiglio Europeo di Salonicco, che chiuderà l'attuale Presidenza greca dell'Unione.

Il Consiglio ha il compito di indicare il periodo di inizio della Conferenza Intergovernativa, dopo la pausa estiva, che potrebbe coincidere con il previsto momento di riflessione. La CIG, all'unanimità, sarà incaricata di decidere sul progetto di Trattato. I tempi non dovrebbero essere lunghi, già essendo disponibile un documento di lavoro.

Il nostro intendimento e di aprire e, auspicabilmente, chiudere la Conferenza entro dicembre 2003 (quindi, sotto la nostra Presidenza dell'Unione), per arrivare alla sigla del "secondo Trattato di Roma", cioè le

2 / 5 19/09/2013



fondamenta della nuova Europa, che consegneremo alle generazioni future.

In questo modo, evitando il cosiddetto ingorgo istituzionale, potrà essere assicurato il rispetto dei valori democratici nel processo di avvicinamento alle elezioni del Parlamento Europeo, previste nel giugno 2004. Così gli Stati membri (presenti e futuri) avranno tutto il tempo per percepire a fondo il senso dei cambiamenti in atto e fare in modo che i propri cittadini acquisiscano gli strumenti conoscitivi necessari per presentarsi all'appuntamento di giugno, consapevoli di essere, soprattutto, cittadini di un'Europa profondamente rinnovata al suo interno e più incisiva sul piano internazionale.

### Rinnovare il progetto europeo

Conscia della grande responsabilità che l'attende, l'Italia si sta preparando con assoluto impegno a questo cruciale appuntamento: Si tratta, in altri termini, di rifondare il patto politico europeo. Quali sono i contenuti di questo nuovo patto costitutivo? Vorrei indicarne almeno cinque:

- 1) ridisegnare lo spazio politico europeo;
- 2) ridefinire i poteri;
- 3) riformare le istituzioni;
- 4) riformulare le norme;
- 5) riaffermare i diritti.

## Ridisegnare lo spazio politico europeo

Si prospetta per l'Europa, accanto ad una più netta attribuzione di competenze in talune materie dell'Unione, anche il movimento in senso contrario, e cioè una devoluzione di poteri agli Stati membri.

Una calibrata ripartizione tra il metodo comunitario e quello intergovernativo costituirebbe, in altri termini, un riequilibrio dei poteri su scala europea, consentendo all'Unione ci concentrarsi soltanto su compiti e funzioni essenziali ed evitando un esercizio di competenze percepito in molti Paesi come "invasivo".

Ma questo riequilibrio non può essere utilizzato come uno strumento per smantellare quanto faticosamente costruito insieme. Si pensi al mercato unico, alla protezione del consumatore e alla politica di coesione, che costituisce la concretizzazione di quella solidarietà, che è tra i principi fondamentali dell'Unione.

In questo processo occorrerà alimentare due movimenti, modulando nei due sensi il principio antico e sempre attualissimo della *sussidiarietà*.

Da un lato, è necessario salvaguardare, ed anzi valorizzare, la dimensione nazionale. Essa esprime la necessità di un ancoraggio sicuro, di un riferimento di storia e di cultura unico e irripetibile, percepito assai più come un contributo da offrire che come una fortezza assediata da difendere.

Dall'altro, è indispensabile riconoscere la legittimità e la necessità di un momento unitario, di un "centro" che promuova e garantisca l'interesse ed il bene comune europeo.

Ciò è particolarmente vero non soltanto nell'economia, ma anche e soprattutto per gli ambiti, delicatissimi per i nostri sistemi politico-istituzionali, della politica estera e di difesa e della giustizia e degli affari interni. Ridefinire i poteri. La costruzione comunitaria, cresciuta per stratificazioni successive, presenta, oggi, un apparato di istituzioni molto complesso ed originale. Certamente questa originalità va conservata, ma va anche aggiornata.

A Bruxelles difficilmente potrebbero trovare un'applicazione inflessibile i criteri di rigida separazione dei poteri, che reggono, invece, i nostri assetti istituzionali nazionali.

Più che ai principi di Montesquieu, l'Unione dovrebbe rifarsi a quelli di Newton: equilibri tra strutture e funzioni, che danno una coerenza all'insieme.

3 / 5 19/09/2013



Ciò non vuoi dire che non occorrano riforme, anche profonde, delle attribuzioni delle singole istituzioni.

#### Riformare le istituzioni

Ciò che è certo è che le istituzioni dell'Unione dovranno divenire più efficienti e più responsabili. La loro legittimità si fonda, certamente, sul voto popolare, ma anche sulla capacità di rispondere rapidamente ed efficacemente alle aspettative dei cittadini e sulla presenza di momenti di verifica e di controllo politico del loro operato.

La capacità decisionale è, perciò, un elemento essenziale della legittimità, che diverrà cruciale in un'Europa a 25 e, poi, a 27 membri.

All'opera di revisione e razionalizzazione delle competenze dovrà accompagnarsi la previsione di un processo decisionale semplice, fondato sugli stessi principi di democrazia, che reggono le nostre istituzioni nazionali.

Ma la legittimità delle istituzioni sì fonda anche sulla loro rappresentatività. La scelta dell'Unione è stata sin dall'inizio ben diversa rispetto a quella del sistema delle Nazioni Unite. E, cioè, il diritto di tutti gli Stati membri, senza distinzioni, a partecipare alle decisioni su un piede di parità. Altre ipotesi contrastanti con questo principio fondamentale avrebbero runico effetto di disgregare, senza costruire alcuna alternativa politicamente praticabile.

Questo delicato equilibrio, come si è convenuto nel Trattato dì Nizza, dovrebbe essere sostanzialmente preservato, affinché ogni Stato membro si senta pienamente rappresentato nell'Unione. Cosa ben diversa è riflettere sulla possibilità di soluzioni organizzative nuove, che riguardino, ad esempio, l'esercizio della Presidenza o il funzionamento della Commissione, nel rispetto della collegialità.

Tutti questi elementi, ed altri connessi, sono altrettanti risvolti concreti dell'affermazione della *doppia legittimità* dell'Unione, fondata sui popoli e sugli Stati.

Essa è anzi, a ben guardare, nelle nostre democrazie avanzate, una sola ed unica legittimità: quella della sovranità popolare, espressa dai rappresentanti eletti dai cittadini per promuovere e tutelare gli interessi generali ed il bene comune nazionale ed europeo.

Per questo, il ruolo dei Parlamenti nazionali dovrà diventare centrale, accanto e non in concorrenza con il Parlamento Europeo, non soltanto nel processo di decisione, ma anche e soprattutto nei momenti di riformulazione delle regole e della revisione dei Trattati.

#### Riformulare le norme

E innegabile che, con il crescere delle dimensioni e delle competenze dell'Unione, si siano prodotti alcuni inconvenienti.

Si è anzitutto manifestata la tendenza a un trattamento essenzialmente tecnico dei problemi, a detrimento della loro dimensione politica o etica.

Si è determinata un'eccessiva segmentazione burocratica, che impedisce la percezione integrata delle questioni e la garanzia della coerenza dell'insieme.

Si è data preferenza alla standardizzazione attraverso il diritto piuttosto che alla considerazione delle diversità; si è di conseguenza privilegiata *armonizzazione* rispetto alla *regolazione*.

È in corso, quindi, di definizione una massiccia opera di semplificazione del quadro normativo comunitario, di cui si sta occupando il gruppo di lavoro presieduto dal Vicepresidente della Convenzione Amato.

4 / 5 19/09/2013



#### Riaffermare i diritti

Con la Carta dei diritti fondamentali, approvata a Nizza, l'Unione ha ancora una volta dimostrato di "prendere sul serio" i diritti e le libertà sancite nei Trattati. Il passo successivo sarà quello di collegare la Carta alla nuova architettura costituzionale.

Nessuna Carta dei diritti aspira ad essere perfetta ed esaustiva. Più che agli aspetti giuridici e formali, pur fondamentali, bisogna prestare attenzione all'effettività dei diritti, e cioè alla loro concretizzazione nelle scelte politiche, sociali, legislative.

Ciò vale, in particolare, per i *nuovi* diritti, legati alla qualità della vita, all'accesso all'informazione, alle opportunità di integrazione sociale ed economica. Sulla garanzia di questi diritti, i cui soggetti sono i cittadini ancora prima che i consumatori, si gioca, infatti, la credibilità dell'obiettivo politico del dinamismo e della coesione delle nostre società.

5/5

19/09/2013