

## "L'Europa dei cittadini: considerazioni e prospettive" in Affari esteri (Ottobre 1985)

**Source:** Affari esteri. Autunno 1985, n° 68. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

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

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/"l\\_europa\\_dei\\_cittadini\\_considerazioni\\_e\\_prospettive"\\_in\\_affari\\_esteri\\_ottobre\\_1985-it-2d900839-e6e9-4f1f-9410-125cd856521b.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Publication date:** 19/09/2012

## L'Europa dei Cittadini: considerazioni e prospettive

di Pietro Adonnino

Quando, nel giugno 1984, al Consiglio Europeo di Fontainebleau, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi aderenti alla Comunità Europea decisero di istituire un Comitato *ad hoc*, composto da loro rappresentanti per *L'Europa dei Cittadini*, presero una decisione di grande valenza per il difficile cammino della costruzione comunitaria. Il Comitato è stato creato insieme all'altro, che avrebbe dovuto occuparsi dei problemi istituzionali della Comunità, indubbiamente come strumento di reazione al difficile momento della crescita comunitaria, nell'intento di trovare soluzioni che potessero portare la Comunità fuori dall'immobilismo, e per tentare di ridare, soprattutto, nuovo slancio ideale a coloro che in varia misura se ne dividevano le responsabilità propositive o decisionali, ricreando quell'atmosfera che aveva consentito, negli anni '50, il sorgere della Comunità.

Che ci si preoccupasse dei problemi istituzionali, soprattutto dopo che il Parlamento Europeo, al termine della sua prima legislatura eletta a suffragio universale, aveva approvato il noto progetto di Unione europea chiedendo ai Parlamenti dei Paesi membri di sanzionarlo con approvazione, era nelle cose; pur con tutte le difficoltà che queste cose manifestavano. Che, a fianco di questa principale preoccupazione, i Capi di Stato e di Governo si siano proposti di recuperare anche, con idonea iniziativa, l'adesione convinta dei cittadini degli Stati membri al progetto di costruzione dell'Unione europea poteva non essere nelle cose e fu sicuramente iniziativa assai avveduta.

Proprio per la complessità delle tematiche di una costruzione senza precedenti nella storia, come quella della Comunità Europea, è chiaro che sarebbe impresa vana se non fosse sostenuta dal convincimento, ideale sicuramente, ma anche convinto circa le finalità individuate e gli strumenti da adottarsi, dei cittadini. Se non altro perché una costruzione comunitaria impone di affrontare problemi di rilevanza comune, le cui soluzioni comunitarie possono apparire in contrasto con quelle nazionali, in cui i contrasti di interessi immediati possono sembrare insuperabili, ed in cui, quindi, coloro che hanno la responsabilità politica dei singoli Paesi e debbono, al tempo stesso, prendere decisioni di interesse comunitario, possono trovarsi nella difficoltà, anche al di là dei propri convincimenti, della scelta tra le soluzioni alternative da adottare.

Tale stallo, di natura politica, può essere superato soltanto se chi deve decidere avverte che sono i cittadini ad esigere che una soluzione comunitaria prevalga su quella che può anche, in un primo momento, sembrare una più interessante soluzione di carattere nazionale. Ecco perché deve trattarsi non soltanto di una adesione di carattere generale, basata più sull'intuizione e sul sentimento che sul ragionamento, bensì di una adesione convinta, basata sulla capacità di comprendere come la soluzione comunitaria possa, anche se in termine meno breve, non soltanto interpretare le aspirazioni ideali, ma anche dare corretta risposta ai problemi singoli.

I Capi di Stato e di Governo, a Fontainebleau, ritennero indispensabile che la Comunità rispondesse all'attesa dei popoli europei, adottando le misure idonee a rafforzare ed a promuovere la sua identità e la sua immagine presso i suoi cittadini e nel mondo. A tal fine fu creato il Comitato *ad hoc* incaricato di preparare e coordinare questa azione.

Furono designati a far parte dal Comitato Pietro Adonnino, rappresentante di Berlino Craxi, Presidente del Consiglio dei Ministri italiano; T. Mailand Christensen, rappresentante di Poul Schluter, Primo Ministro danese; Max Gallo, rappresentante di François Mitterrand, Presidente della Repubblica francese; Albert Hansen, rappresentante di Jacques Santer, Presidente del Governo del Lussemburgo; Yannis Kranidiotis, rappresentante di Andreas Papandreu, Primo Ministro greco; Hans Neusel, rappresentante di Helmut Kohl, Cancelliere federale della Repubblica federale di Germania; Eamon O Tuathail, rappresentante di Garret FitzGerald, Primo Ministro irlandese; Prosper Thuysbaert, rappresentante di Wilfried Martens, Primo Ministro belga; Edmund Wellenstein, rappresentante di Ruud Lubbers, Primo Ministro olandese; David Williamson, rappresentante della Signora Margaret Thatcher, Primo Ministro del Regno Unito.

Era stato previsto che la Commissione avrebbe apportato il suo contributo ai lavori del Comitato nel rispetto

delle sue competenze. In un primo momento, in rappresentanza del Presidente Thorn, fu nominato il Segretario Generale, Noel. Successivamente, dopo l'insediamento della nuova Commissione, in rappresentanza del Presidente Jacques Delors fu nominato il Commissario Carlo Ripa di Meana. Ebbi l'onore di essere nominato Presidente del Comitato *ad hoc*.

Il carattere straordinario dell'iniziativa ed il fatto che il Comitato ha mutuato la sua autorità ed ha avuto il mandato da parte del Consiglio Europeo, da parte cioè di un organismo non previsto quale istituzione comunitaria — pure essendo il più autorevole — e per giunta il fatto che avrebbe dovuto trattare di temi molti dei quali di competenza anche delle altre istituzioni comunitarie, ed anzi da queste già da tempo affrontati, poteva creare qualche problema.

E' il motivo per il quale si tenne a precisare subito la temporaneità dell'iniziativa, la volontà di massima collaborazione con le altre istituzioni della Comunità, il carattere eccezionale dell'intervento, con l'obiettivo di rimuovere, attraverso la specialità del negoziato nell'ambito del Comitato e le proposte da sottoporre all'autorevole approvazione del Consiglio Europeo — che avrebbe dovuto dare mandato imperativo alle istituzioni di dare seguito alle decisioni —, difficoltà e situazioni di stallo che in qualche caso perduravano anche da anni.

Abbiamo, in sostanza, avvertito che, per il rilancio della Comunità e per la creazione dell'immagine favorevole che avrebbe potuto essere accettata ed anzi sostenuta e sollecitata dai cittadini europei, il negoziato su politiche ed azioni eventualmente già avviato e non concluso, ovvero su proposte di politiche ed azioni nuove, avrebbe potuto essere più efficace, e portare a risultati positivi, in quanto affidato a Rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo, i quali avrebbero dovuto esplicitare la loro attività sia nell'ambito del Comitato, confrontandosi con gli altri Membri, sia nell'ambito del proprio Paese, per coordinare le varie Amministrazioni interessate e superare, invocando eventualmente l'autorità del Capo di Stato o di Governo, eventuali difficoltà non conciliabili con gli obiettivi prefissi.

Ritenni, quindi, doveroso richiamare, all'inizio dei lavori, i colleghi sul fatto che dei singoli problemi avremmo pur dovuto conoscere tutti gli aspetti, anche tecnici, tutte le difficoltà e le opposizioni che erano insorte o che avrebbero potuto insorgere, ma privilegiare comunque il giudizio globale politico sulle proposte, la loro maggiore o minore compatibilità con le linee di sviluppo della Comunità e con la necessità di crearne una immagine che si potesse identificare con l'aspirazione dei cittadini europei. Questa linea è stata ampiamente condivisa dai colleghi del Comitato e, nell'azione pratica del lavoro svolto nell'arco di un anno, è stata ampiamente sperimentata.

Non che a causa di questo il Comitato sia stato meno che realista nell'affrontare i problemi, o che si sia fatto sedurre dalla utopia del risultato per il risultato. Prova ne sia che riserve nei due documenti propositivi presentati non sono mancate.

Si è però voluto riesumare un sistema di vantazione che buoni frutti aveva prodotto nei primi periodi della Comunità e cioè quello di distinguere la valutazione globale politica delle singole proposte, in termini comunitari, dai problemi che avrebbero potuto essere eventualmente ostacolo e da difficoltà di pratica esecuzione.

Ne è conseguito che per quanto riguarda il documento, contenente quattro proposte fondamentali, presentato al Consiglio Europeo del marzo 1985 a Bruxelles, alcune riserve che vi erano contenute, da parte di alcuni Rappresentanti dei Paesi membri, non hanno impedito l'adozione del documento all'unanimità da parte del Consiglio Europeo, essendosi trasformate le riserve in dichiarazioni per attirare l'attenzione su alcune necessarie soluzioni in sede di esecuzione.

Il buon risultato del Consiglio Europeo di Bruxelles ha consentito che il documento presentato, con ulteriori 36 proposte, al Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985, sia stato addirittura presentato dal Comitato senza riserve ed in sede di unanime approvazione da parte del Consiglio Europeo siano state egualmente dettate alcune dichiarazioni per quanto riguarda la fase dell'esecuzione.

E' noto che l'auspicata, anzi, doverosa, sollecita esecuzione dei deliberati del Consiglio Europeo, per dar conto della quale era stato chiesto al Consiglio dei Ministri un preciso rapporto al Consiglio Europeo di Milano per quanto riguarda le decisioni di Bruxelles ed è stato chiesto un ulteriore rapporto al Consiglio Europeo di Lussemburgo per quanto riguarda le decisioni di Milano, non si è verificata. Il ché ha manifestato una ulteriore incapacità della Comunità di agire concretamente in termini brevi, ed anzi, sotto un certo profilo, ha addirittura evidenziato una incapacità di dare seguito a delibere prese perfino all'unanimità dal Consiglio Europeo.

Questa situazione inaccettabile potrebbe da qualcuno farsi risalire proprio al sistema adottato dal Comitato, secondo il quale le dichiarazioni dei Capi di Stato e di Governo, che intendevano la fase dell'esecuzione in un modo particolare, avrebbe provocato ulteriori confronti e quindi ulteriori ritardi. Può anche darsi, ma non sono affatto convinto che questo sia il motivo principale di queste ulteriori remore. Il sistema adottato potrà offrire a qualcuno qualche ulteriore speciosa copertura alla sua volontà di non dar seguito ai deliberati, ma non può certo giustificare gli ulteriori ritardi, trattandosi di decisioni prese dai Capi di Stato e di Governo per l'esecuzione delle quali possono ben trovarsi spazi per quanto prospettato nelle dichiarazioni.

La vera cosa è, a mio parere, che esiste una notevole scollatura tra le procedure di lavoro, i principi a cui si ispirano, le capacità di valutazione politica delle diverse istituzioni e, soprattutto, dei diversi Comitati più o meno tecnici, che preparano il lavoro delle istituzioni. E' questo il punto fondamentale che occorre superare se si vuole accelerare il battito del motore comunitario.

Aggiungerei che la Commissione, in qualche caso, ha voluto in sede di esecuzione perfezionare ulteriormente la proposta, riportandola a qualche sua precedente proposta, con questo creando, pur per l'attuazione di un lodevole intento, qualche difficoltà che avrebbe potuto essere evitata, per come ho potuto riscontrare nel Comitato, se ci si fosse attenuti letteralmente alla proposta approvata dal Consiglio Europeo.

Certo che il banco di prova dell'efficacia di strumenti simili a quelli adottati a Fontainebleau passa per l'effettiva capacità di dare seguito e pratica attuazione entro breve tempo alle proposte approvate dal Consiglio Europeo. La Commissione ha predisposto un piano di lavoro e sta prendendo le opportune iniziative ed il Consiglio dei Ministri, soprattutto la presidenza di turno, sta compiendo anche notevoli sforzi per superare il punto morto.

In particolare, per quel che riguarda la Presidenza di turno italiana, non si può non dare atto degli sforzi di ogni genere che sono stati posti in essere, anche personalmente dal Presidente Andreotti, e che, seppur completi risultati non hanno dato sotto questo profilo, sicuramente influiranno, e non poco, sui risultati che mi auguro si avranno nei prossimi mesi.

Uno degli aspetti meno comprensibili e quindi meno accettabili da parte dei cittadini europei è indubbiamente quello dei lunghi tempi richiesti per pervenire a decisioni nell'ambito della Comunità. Il mandato ricevuto a Fontainebleau dal Comitato non aveva termine. Abbiamo ritenuto che, proprio per sottolineare la necessità di prendere decisioni in tempi brevi, ci saremmo dovuti porre un termine per i nostri lavori ed abbiamo convenuto all'unanimità che questo termine fosse quello di un anno e che cioè spirasse con il Consiglio Europeo di Milano.

Il fatto di essere riusciti, sia pure a livello di Comitato *ad hoc* proponente, in un anno di lavoro che ha comportato riunioni quindicinali, a formulare 40 proposte, di cui quattro a marzo a Bruxelles e 36 a Milano a giugno, mi sembra abbia dimostrato che, individuando gli idonei strumenti ed adoperando le idonee procedure ispirate a corretti principi, anche nella Comunità Europea i tempi di decisione possono essere di molto abbreviati. E non è da dire che questo sia stato possibile solo perché si trattava di un Comitato di proposte, perché bisogna pur ricordare che il Comitato era composto da un Rappresentante per ciascun Capo di Stato o di Governo, che, quindi, pur nella visione degli interessi e delle finalità comunitarie, non erano assenti gli interessi dei singoli Paesi, e che, comunque, le proposte sono state presentate all'unanimità e sono state all'unanimità recepite dai Consigli Europei.

Trattandosi di un Comitato che doveva lavorare per una Europa dei cittadini ci è sembrato ovvio che un

rapporto privilegiato dovesse essere instaurato con il Parlamento Europeo, cioè con l'istituzione composta dai Rappresentanti eletti dai cittadini. Nel corso dei lavori sono stati tenuti parecchi rapporti a livello di Presidenza e molti Membri del Comitato si sono incontrati con le Commissioni permanenti del Parlamento Europeo competenti per i vari settori, che erano stati loro affidati, al fine di recepirne indicazioni e discutere impostazioni. Ma i contatti sono stati egualmente tenuti con il Consiglio Economico e Sociale oltre che, naturalmente, con la Presidenza della Commissione e con la Presidenza del Consiglio. E' sembrato doveroso tenere contatti di informazione con le delegazioni dei due Paesi candidati all'adesione, Spagna e Portogallo.

Un aspetto particolare dei rapporti esterni tenuti dal Comitato è quello dello scambio d'informazioni con il Consiglio d'Europa, al fine di confrontare iniziative e proposte in alcuni settori di interesse comune.

Si è lavorato assegnando a ciascun Membro del Comitato un settore di iniziative per il quale predisporre proposte e redigere i documenti man mano che le discussioni avanzavano.

Al Consiglio Europeo di Dublino del dicembre 1984 era stato sottoposto il piano di lavoro ed erano stati indicati i settori nei quali il Comitato avrebbe ricercato le priorità. Come già ricordato, nella relazione presentata al Consiglio Europeo del marzo 1984 a Bruxelles furono presentate proposte in ordine ai problemi connessi alla soppressione di controlli frontaliери delle persone e dei loro beni; ad un sistema generale di riconoscimento e di equivalenza dei diplomi universitari; al diritto di soggiorno generalizzato.

Al Consiglio Europeo del giugno 1985 a Milano il documento conclusivo ha presentato proposte in tema di diritti speciali dei cittadini ed in particolare, per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini al processo politico nella Comunità, le garanzie di maggior trasparenza nell'amministrazione comunitaria, la partecipazione del cittadino al processo politico negli Stati Membri, la consultazione dei cittadini sui problemi transfrontalieri all'interno della Comunità, la posizione del cittadino rispetto agli atti giuridici della Comunità ed i viaggi del cittadino al di fuori della Comunità.

Un secondo settore ha riguardato la cultura e le comunicazioni ed, in particolare, iniziative per incoraggiare a livello comunitario le coproduzioni televisive e per consentire a ciascun cittadino l'accesso al miglior numero di programmi; l'istituzione di una accademia delle scienze, della tecnologia e delle arti; la facilitazione dell'accesso a musei ed a manifestazioni culturali soprattutto per i giovani e gli insegnanti; la creazione eventuale di una eurolotteria.

Si sono fatte proposte per migliorare l'informazione per quanto riguarda la Comunità, nonché nel settore della gioventù, dell'istruzione, degli scambi e dello sport. Si sono esaminati i problemi dell'insegnamento delle lingue, degli scambi tra le scuole, della istituzione di campi di lavoro non retribuito per i giovani, del rafforzamento dell'immagine dell'Europa nell'istruzione, della cooperazione universitaria, della formazione professionale, di un sistema generalizzato di scambi di giovani nella Comunità Europea e di altre azioni per i giovani, di iniziative nel campo dello sport, di iniziative relative al lavoro volontario nel settore dello sviluppo nel terzo mondo.

Sono state affrontate tematiche e fatte proposte anche nei settori della sanità, della sicurezza sociale e delle droghe, in particolare per quanto riguarda alcuni problemi relativi alle dialisi dei malati di reni, al programma di azione relativo alla tossicologia, la cooperazione nel settore del miglioramento di condizioni di vita dei minorati e delle persone socialmente sfavorite, e della promozione della ricerca e della tecnologia in campo medico, per esempio nel settore del cancro.

E' stata richiamata l'attenzione sulla necessità di dare attuazione alla tessera sanitaria di emergenza e di meglio garantire e semplificare le procedure per quanto riguarda l'accesso all'assistenza medica nella Comunità.

E' stata prestata particolare attenzione al problema della droga nel senso di rafforzare la cooperazione sistematica della Comunità con le operazioni svolte nell'ambito del Consiglio d'Europa per la prevenzione, la ricerca ed il trattamento dei drogati e per il reinserimento sociale di questi ultimi, nonché per migliorare la collaborazione tra le varie Autorità giudiziarie e le forze di Polizia degli Stati Membri, e migliorare la

collaborazione sull'attività di informazioni in merito all'abuso di droga. Si è anche proposto, per combattere l'uso della droga, di instaurare una cooperazione a livello europeo con i Paesi terzi maggiormente implicati.

Il Comitato ha sottolineato la validità dei gemellaggi, già assai diffusi, tra le città europee, ed ha proposto che il Consiglio Europeo incoraggi tali azioni e che la Commissione contribuisca con iniziative volte a promuovere accordi di plurigemellaggi.

Da ultimo sono state anche presentate alcune proposte più specificamente tendenti al rafforzamento dell'immagine e dell'identità della Comunità, quale quelli di una bandiera e di un emblema, di un inno, e simili.

Quanto a queste ultime iniziative, che sembrano aver attirato maggiormente l'attenzione della stampa europea, è chiaro che esse non hanno impegnato le maggiori e migliori capacità del Comitato, che sono state rivolte soprattutto agli altri settori, di rilevanza sostanziale, menzionati, ma sono sembrate egualmente utili da prendersi nell'ottica di fornire una immagine della Comunità idonea sia sostanzialmente che formalmente.

Ovviamente, per come è stato precisato nei rapporti al Consiglio Europeo, il Comitato non ha ritenuto sicuramente di aver esaurito, con le proposte presentate e con i settori presi in esame, tutte le possibili proposte e tutti i possibili settori di attività che interessano i cittadini europei.

E' anzi da dire che in generale non vi è settore di attività comunitaria che non interessi i cittadini europei e che non interessi anche sotto il profilo dell'immagine della Comunità intesa ad acquisire l'adesione convinta dei cittadini degli Stati membri.

Era però giocoforza individuare un ordine di priorità ed effettuare conseguentemente delle scelte. E' sembrato corretto non farsi guidare soltanto dal criterio dell'importanza della proposta e dell'azione, ma anche dalla maturità della stessa e, quindi, dalla possibilità di renderla esecutiva in tempi sufficientemente brevi.

E' chiaro che si tratta soltanto di un primo, breve, percorso sulla strada intrapresa. Mi sembra che tutte le istituzioni comunitarie debbano avere ben presente l'interesse della costruzione dell'Europa dei cittadini e debbano quindi dedicare alla sua realizzazione le loro migliori capacità.

E' molto apprezzabile che, nell'ambito della Commissione, tra le competenze di uno dei Commissari, sia stata inserita, per l'appunto, quella dell'Europa dei cittadini.

Sarebbe interessante, ritengo, se a questa seria impostazione da parte delle istituzioni comunitarie potesse corrispondere da parte di organizzazioni di cittadini europei l'interesse, l'indicazione, la pressione necessaria, come ho detto all'inizio, per la costruzione dell'Unione europea. Mi sembra che anche in questo senso vi siano dei segnali interessanti e che in questo senso occorra continuare.

Certo, la cartina di tornasole della capacità comunitaria di costruire una Europa per i suoi cittadini è rappresentata, innanzitutto, nella capacità di dare concreta attuazione a quanto è stato già deciso. Sarebbe ancor più frustrante se le decisioni pervenute dovessero susseguirsi e accumularsi, senza per questo diventare operative e divenire strumento di corretto funzionamento comunitario e di convincimento dei cittadini europei.

Le prospettive per l'Europa dei cittadini sono dunque aperte. E' questo il terreno sul quale, forse, si potrà misurare la volontà e la capacità reale, dei Governi, di costruire l'Europa.

Anche il complesso settore dei problemi istituzionali appartiene, in un certo senso, all'Europa dei cittadini. Tanto è vero che il Consiglio Europeo di Milano, nel convocare la conferenza intergovernativa per il loro esame, ha fra l'altro indicato, fra gli scopi della conferenza stessa, l'esame delle proposte contenute nel rapporto del Comitato per l'Europa dei cittadini. Si tratta soprattutto delle proposte in nuovi settori di attività, fin qui non pacificamente accettati come campo di attività comunitaria, ed il cui esplicito

riconoscimento non potrebbe che rafforzare l'Unione e renderla più attraente per i cittadini dei Paesi membri.

E' stato, in fondo, questo l'apporto che il Comitato per l'Europa dei cittadini ha anche dato ai problemi istituzionali oggi sul tappeto della Comunità; ed il Consiglio Europeo di Milano con le sue decisioni ne ha dato atto. Si tratta in sostanza di passare da una Comunità economica ad una Comunità di interessi ben più vasti e completi e nei rapporti presentati ai Consigli Europei di Bruxelles e di Milano molti di tali interessi sono indicati e la soluzione di alcuni dei problemi connessi anche prospettata.

Sinora tutta la problematica connessa con la costruzione comunitaria è stata intesa come un aspetto particolare della politica estera dei Paesi. Ritengo che la costruzione europea potrà dirsi veramente compiuta allorquando sarà maturato il convincimento e saranno adottati i conseguenti idonei strumenti, per ritenere la politica comunitaria una dimensione delle politiche nazionali.

Il concetto dell'Europa dei cittadini mi sembra sia il più idoneo a rafforzare tale concezione e, quindi, sotto tale profilo, mi sembra particolarmente idoneo per rafforzare, incrementare e completare la costruzione comunitaria.