

## Discorso di Romano Prodi sulle riforme delle istituzioni comunitarie (Strasburgo, 3 ottobre 2000)

**Source:** RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commissione europea, [20.05.2005]. SPPECH/00/352. Disponible sur <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/352&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=fr>.

**Copyright:** (c) Comunità europee, 1995-2012

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/discorso\\_di\\_romano\\_prodi\\_sulle\\_riforme\\_delle\\_istituzioni\\_comunitarie\\_strasburgo\\_3\\_ottobre\\_2000-it-ba065272-1b8e-4d64-931e-0dbaa62170b8.html](http://www.cvce.eu/obj/discorso_di_romano_prodi_sulle_riforme_delle_istituzioni_comunitarie_strasburgo_3_ottobre_2000-it-ba065272-1b8e-4d64-931e-0dbaa62170b8.html)

**Publication date:** 21/10/2012

## Discorso di Romano Prodi (Strasburgo, 3 ottobre 2000)

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Il vertice di Biarritz sarà una tappa decisiva, perché ci dovremo confrontare con due temi di importanza fondamentale: l'allargamento e le riforme istituzionali.

### **L'allargamento**

Ridare unità a tutta l'Europa: questa è l'entusiasmante missione dell'allargamento già avviato. La Commissione intende portarla a termine nell'assoluta fedeltà al mandato ricevuto, conducendo i negoziati in forma obiettiva e rigorosa, paese per paese.

Rigore e obiettività sono le condizioni essenziali per avere, tanto nei paesi candidati quanto in quelli già membri dell'Unione, l'indispensabile appoggio delle opinioni pubbliche.

All'impegno dei negoziatori è, quindi, giunto il momento di aggiungere qualcosa di più: è necessario spiegare e convincere.

Nei paesi membri dell'Unione si sente infatti acuto il bisogno di un dibattito che permetta di comprendere fino in fondo il significato della straordinaria pagina di storia che si sta scrivendo con la ricomposizione dell'unità dell'Europa. E allo stesso tempo, di apprezzare fino in fondo i vantaggi che deriveranno dalla creazione di un mercato di 500 milioni di consumatori.

Da parte delle nuove democrazie, è in atto uno sforzo colossale, profondo e senza precedenti per adattare i loro sistemi politici ed economici alla realtà comunitaria.

Tuttavia nei paesi candidati si avverte, altrettanto prepotente, il senso di una crescente ansietà per la mancanza di un preciso e impegnativo calendario. Ai loro sforzi e alle loro ansietà bisogna dare risposta.

### **Le riforme istituzionali**

L'allargamento impone che si facciano prima le necessarie riforme delle istituzioni comunitarie.

In assenza degli opportuni adeguamenti istituzionali, allargare l'Unione ad un numero di Stati membri quasi doppio rispetto all'attuale porrebbe insormontabili problemi di capacità decisionale. Senza questi adeguamenti, noi esporremo l'Unione ad una definitiva crisi.

Questo è il compito del Vertice di Biarritz e, poi, di quello di Nizza.

Un trattato di Nizza adottato a dicembre e che realizzasse appieno quanto in precedenza illustrato consentirebbe all'Unione, tenuto debito conto del tempo necessario per le ratifiche nazionali, di essere pronta per l'allargamento all'inizio del 2003.

La posta in gioco è nota, così come la posizione della Commissione.

Si tratta

di rendere più agevole il meccanismo delle cooperazioni rafforzate. La porta deve sempre restare aperta agli Stati membri che vogliono parteciparvi. La coerenza dell'acquis comunitario e l'uniformità del quadro giuridico devono essere preservate. Le cooperazioni rafforzate devono essere strumento di inclusione, non di esclusione. Ma nessuno deve impedire a un gruppo di Stati di realizzare quell'unione più stretta che i trattati espressamente prevedono e che deve essere adeguatamente disciplinata nel quadro delle istituzioni dell'Unione.

Si tratta anche di assorbire gli effetti dell'allargamento dell'Unione sulle istituzioni, in particolare con una Commissione capace di continuare a funzionare in modo effettivamente collegiale e un Consiglio che possa adottare le sue decisioni con un voto che rappresenti sia la maggioranza degli Stati che la maggioranza dei popoli;

Si tratta inoltre di riformare il sistema giurisdizionale dell'Unione;

si tratta infine, ed è per me il punto essenziale, di limitare le possibilità di veto e ridurre al minimo indispensabile le decisioni da prendere all'unanimità.

Tali riforme costituiscono il minimo necessario lo ripeto, «il minimo necessario» prima dell'allargamento, per impedire una caduta irreversibile della capacità d'azione dell'Unione europea.

Altrettanto importante per il futuro dell'Europa sarà, a Biarritz e poi a Nizza, la discussione sulla Carta dei diritti fondamentali. Essa diventerà il punto di riferimento tanto dei paesi già oggi membri dell'Unione quanto di quelli che si preparano ad entrarvi. Il progetto proposto è davvero esemplare per qualità ed equilibrio. Voglio perciò complimentarmi qui per il lavoro svolto dai membri della Convenzione e dal Presidente Herzog.

### **Il dibattito sul futuro dell'Europa**

Onorevole Presidente, Onorevoli deputati,

L'insegnamento che ci giunge oggi, nel giorno in cui si compie il decimo anniversario dell'unificazione tedesca, è che l'Europa è capace di fare fronte alle grandi sfide proposte dalla storia.

Guardando sin da ora oltre Biarritz e Nizza, abbiamo il dovere di riflettere sul nostro futuro. Non voglio oggi presentare un modello completo per l'Europa di domani. Voglio soltanto mettere alcuni punti fermi per inquadrare il dibattito.

Il futuro dell'Europa finalmente ricomposta nella sua unità non è scritto una volta per tutte. Gli esiti di questo ciclo politico dipenderanno dalla volontà che saremo capaci di esprimere.

O il mantenimento dello status quo, che implica di fatto l'arretramento dell'Europa. O un parziale e illusorio incremento della cooperazione intergovernativa. O, invece, una prosecuzione del disegno istituzionale dell'Unione in modo coerente con i principi della democrazia, dell'equilibrio dei poteri, della sussidiarietà.

Mi conforta l'impressione che il consenso sulla necessità di affrontare tali questioni sia oggi più vasto rispetto all'anno scorso, quando, proprio qui, davanti a voi, le sollevai per la prima volta.

### **La forza del metodo comunitario**

Se vogliamo guardare in modo costruttivo al futuro, dobbiamo, tuttavia, farlo partendo dal nostro presente e dal nostro passato e dal dibattito impostato negli ultimi mesi da molti autorevoli interventi.

Tutto quello che si è costruito di duraturo nell'Unione - dal Mercato unico all'euro, passando per quattro allargamenti successivi si è sviluppato attraverso un sistema assolutamente originale, fondato sul delicato equilibrio tra le istituzioni dell'Unione.

Questo sistema, ruotando attorno al triangolo istituzionale, Consiglio, Parlamento, Commissione, si è rivelato uno straordinario successo.

La sua originalità prima consiste indubbiamente nella Commissione e nel suo ruolo di iniziativa.

La Commissione è il crogiolo in cui si riversano le diverse tensioni e i diversi interessi nazionali, e dal quale

emergono le proposte che cercano di conciliare questi interessi, non di rado conflittuali. In tal modo, la Commissione non solo fornisce l'analisi e la sintesi dei problemi sul tappeto, ma costituisce il punto di partenza di negoziati che, una volta espresse le differenze nazionali, consentono di identificare l'interesse comune europeo.

Questo organo esecutivo indipendente ma attento agli equilibri e agli interessi di tutti i paesi membri (piccoli e grandi) è la condizione necessaria per la messa in comune delle sovranità all'interno della Comunità.

Tuttavia il ruolo della Commissione è condizione necessaria ma non sufficiente per la costruzione dell'Europa. L'interesse europeo è il prodotto di un sistema istituzionale dove Parlamento, Consiglio e Corte di Giustizia giocano un ruolo altrettanto decisivo. È da questo sistema, dall'insieme di queste istituzioni che scaturisce la sintesi.

C'è talora chi crede di individuare aspetti positivi in un'eventuale contrapposizione tra Consiglio e Commissione, come se questa contrapposizione si trasformasse in un beneficio per il Parlamento.

Nulla è più sbagliato: un Consiglio forte rafforza l'azione della Commissione e questo è altrettanto vero per il Parlamento.

Il sistema europeo è un sistema equilibrato in cui il buon funzionamento di ogni istituzione garantisce l'interesse comune. Chi indebolisce una qualsiasi di queste istituzioni indebolisce il tutto.

Ciononostante, Onorevoli Parlamentari, avverto una preoccupante tendenza a credere che la costruzione europea si possa ulteriormente sviluppare con metodi basati prevalentemente su una collaborazione diretta tra governi.

### **La debolezza del metodo intergovernativo**

Questo è molto preoccupante perché il metodo intergovernativo potrebbe solo produrre due conseguenze, entrambe negative:

trasformare la Comunità in centro di dibattiti internazionali, incapace di creare una messa in comune di sovranità attorno all'interesse generale,

Oppure ingannare i cittadini, creando continuamente nuovi soggetti sottratti allo scrutinio democratico. Questo sì, che sarebbe davvero un governo di burocrati.

Dare nuove funzioni a un Comitato di Ministri assistiti da un segretariato non obbligato a rendere conto del proprio operato significherebbe non realizzare alcun progresso, in termini né di democrazia né di efficacia decisionale.

È, infatti, ingannevole sostenere, come talora si fa, che la legittimazione dei singoli Governi partecipanti costituisca una garanzia sufficiente di responsabilità democratica del modello intergovernativo.

La democraticità del processo europeo non può essere fondata che su una duplice legittimazione. Quella diretta del popolo europeo che voi, Onorevoli parlamentari, rappresentate; e quella degli Stati membri, a sua volta fondata sul democratico voto nazionale.

Siete voi, il Parlamento Europeo, in quanto espressione diretta del suffragio universale europeo, la sola istituzione legittimata a rappresentare l'unione dei popoli d'Europa. Ed è dal voto che voi, parlamentari europei, date alla Commissione che essa trae la sua legittimità democratica. Ciò si affianca all'altra fonte di legittimazione, costituita dagli Stati membri rappresentati nel Consiglio.

Potenziando il modello intergovernativo a scapito non solo della Commissione ma, in definitiva, anche del Consiglio, si indebolirebbe, pertanto, il carattere democratico dell'intera costruzione europea e si farebbe un grande passo indietro.

Forti, poi, sono i pericoli che correremmo mettendo in discussione il principio di una Comunità fondata sul diritto, il cui rispetto è garantito da Corti a cui tutti i cittadini possono rivolgersi.

Occorre uscire dal paradosso della situazione attuale in cui persino il lavoro dei 15 Ministri della giustizia, in delicati campi come il diritto penale e la cooperazione tra le forze dell'ordine, sfugge al controllo del Parlamento e della Corte.

Nel caso relativo ai recenti avvenimenti austriaci, il senso di doversi opporre a qualsiasi deriva razzista e autoritaria sentimento che condivido totalmente ha portato a creare un'artificiale distinzione tra l'azione bilaterale degli Stati membri e quella dell'Unione.

La democrazia è così apparsa come un argomento riservato esclusivamente ai singoli Stati. Io credo invece fermamente che la democrazia non possa essere oggetto di sussidiarietà: essa deve vivere a tutti i livelli.

Non posso evitare di pensare inoltre che, quando si pone un problema rilevante a livello dell'Unione, esso dovrebbe anzitutto essere dibattuto di fronte a questa Assemblea, centro ed espressione della nostra democrazia.

È d'altro canto indiscutibile che, per ciò che si riferisce alla concreta azione di governo, sia necessario aprire il dibattito su quello che si deve o non si deve fare a livello europeo e a livello nazionale.

È chiaro che spetta poi ad ogni singolo Stato membro decidere ciò che deve essere fatto a livello regionale o locale. Sono quindi d'accordo che sia venuto il momento di aprire la discussione sui confini delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Questo dibattito lo prepareremo con un Libro bianco sulle forme di governo a cui stiamo già lavorando. Con questo ci proponiamo di definire un'articolazione tra i livelli decisionali esistenti, articolazione non solo trasparente e democratica, ma anche capace di assicurare coerenza ed efficacia.

All'opposto, uno sviluppo dell'Unione affidato prevalentemente all'impostazione intergovernativa creerebbe dei sistemi di potere conflittuali all'interno della struttura europea. Creerebbe frammentazione laddove c'è bisogno di unità.

### **Frammentazione: il pericolo da combattere**

Non ho alcun bisogno di ritornare sul tragico problema, che già ho posto a questa Assemblea, dell'incapacità da noi dimostrata nella guerra dei Balcani, proprio a causa della frammentazione dei processi decisionali. Non è mai stato il nostro agire a farci perdere credibilità, ma la nostra incapacità di agire.

Vorrei aggiungere altri due esempi di questa frammentazione.

Anzitutto, la creazione di Alti Rappresentanti:

Per quel che riguarda la politica estera e di sicurezza, il Trattato di Amsterdam ha dato solo una risposta transitoria ad un'esigenza duratura.

Nell'assicurare a Javier Solana del quale ammiro lo straordinario impegno personale, che gli ha consentito di raggiungere grandi e insperati risultati nell'assicurare a Javier tutto il sostegno della Commissione, debbo tuttavia sottolineare che il modello organizzativo esistente non è sostenibile in futuro. Esso è infatti un modello che, basandosi su una confusione di ruoli tra Consiglio e Commissione, rischia di indebolire entrambi i pilastri del sistema istituzionale e di escludere il Parlamento da ogni potere effettivo.

La situazione presente deve essere vista come una fase di transizione, utile per avviare l'azione europea in una nuova area, ma destinata a rientrare nell'alveo istituzionale ordinario, così come è avvenuto in esperienze analoghe, quali quella di Schengen.

Io sono quindi fermamente convinto che la funzione di Alto Rappresentante dovrebbe essere integrata nella Commissione, con uno statuto speciale adeguato alle esigenze della sicurezza e della difesa.

A conclusioni dello stesso tipo dobbiamo arrivare quando riflettiamo sulle soluzioni da adottare per governare altri settori, come la politica economica e l'euro.

La gestione attuale della politica economica proietta l'immagine di un'Europa esitante e confusa. La Banca Centrale Europea è indipendente. Ma oggi la Banca non è affiancata, come invece avviene per ogni altro protagonista dell'economia mondiale, da un soggetto stabile di politica economica, che rappresenti una visione d'insieme degli orientamenti economici dell'Unione e dei suoi membri e che sappia prendere le decisioni conseguenti con la rapidità necessaria.

La ricerca di questo punto di riferimento indispensabile per una qualsiasi politica monetaria, non può risolversi nella creazione di un altro Alto Rappresentante, in questo caso per la politica economica. La soluzione semplice, naturale, efficace sta sotto i nostri occhi: la Commissione, su mandato del Consiglio, deve essere la voce della politica economica dell'Unione.

Basta infatti leggere il trattato per capire che a fianco della Banca Centrale (che è il perno della politica monetaria), l'elemento operativo responsabile di una valutazione globale della politica economica dell'Unione, non può che essere la Commissione. Ed è la Commissione il necessario interlocutore della Banca Centrale.

Il secondo esempio del rischio di frammentazione è il desiderio, manifestato da alcuni Stati membri nell'ambito della Conferenza intergovernativa, di emendare il trattato per facilitare la creazione di agenzie alle quali il Consiglio potrebbe quindi conferire poteri esecutivi. Questo voglio dirlo con chiarezza - rischia di creare centri di potere tra loro in conflitto.

Può essere necessario ricorrere allo strumento delle agenzie per dotare l'Unione di organi di organi e autorità che ormai esistono in tutti gli ordinamenti e per permettere alla Commissione di svolgere meglio il suo ruolo di organo esecutivo senza eccessivi oneri burocratici. Ma questo dev'essere fatto rispettando la logica del sistema comunitario. Queste agenzie devono, pertanto, operare sotto l'autorità della Commissione, che di fronte a voi ne risponde.

Non si può da un lato lamentare l'assenza di una efficace ed unitaria azione europea e dall'altro limitare gli strumenti di cui dispone la Comunità per agire. La recentissima crisi del mercato dei prodotti petroliferi è da questo punto di vista esemplare.

## **Conclusioni**

Troppo spesso, nella storia dell'integrazione europea, il Presidente della Commissione si è presentato dinanzi a questa Assemblea per dire che eravamo di fronte a un bivio.

Se ve lo ripeto ancora una volta è perché sono davvero convinto che mai come oggi questa espressione sia profondamente vera.

Il dibattito sul futuro dell'Europa nella prospettiva dell'allargamento è un dibattito salutare e vitale. E lo è stato anche in occasione del recente referendum in Danimarca, del cui risultato prendo atto con rammarico. Questo tuttavia dimostra, ancora una volta, come all'interno dell'Unione possano convivere sentimenti di appartenenza alla realtà europea di diversa intensità.

Negli ultimi cinquant'anni abbiamo ottenuto grandi risultati, ma non dobbiamo cadere nell'errore di abbassare la guardia, considerando tali risultati irreversibili.

Se non ci impegneremo a salvaguardare gli elementi essenziali dell'architettura costituzionale che i padri fondatori hanno inventato e realizzato, noi perderemo anche le conquiste che oggi diamo per scontate.

Responsabilità democratica. Legittimazione. Stato di diritto.

Abbiamo costruito un sistema unico, dove le garanzie proprie dello stato democratico di diritto, su cui sono fondate le nostre società, sono anche la base della costruzione comunitaria. Esse devono continuare a costituire la guida di ogni ulteriore sviluppo dell'azione comune a livello europeo.

Molti, nel mondo, guardano al nostro modello europeo e ai suoi successi, per trarne ispirazione. Molti guardano alla nostra originale "Unione di Minoranze" come all'unico strumento capace di conciliare le esigenze della globalizzazione con la riaffermazione dei diritti dei cittadini.

Non sono così ingenuo da pensare che il sistema comunitario sia perfetto. Tanto ne sono consapevole che abbiamo avviato e porteremo a termine un processo profondo di riforma della Commissione, sia del suo modo di operare, che delle sue strutture amministrative.

È legittimo ora attendersi un analogo sforzo da parte delle altre istituzioni.

Resto però convinto, tenacemente convinto, che è il sistema comunitario, con pesi e contrappesi, quello che meglio può garantire nel futuro i valori fondamentali che tanto ci stanno a cuore.

Se si cerca di sviluppare l'Unione indebolendo il ruolo politico della Commissione,

se si sminuisce la nostra capacità di intervento sul piano esecutivo,

se si inquinano i meccanismi giuridico istituzionali comunitari con l'espansione del metodo intergovernativo,

se si lascia affievolire la legittimazione democratica del sistema, garantita da questa Assemblea,

se si lascia che tutto questo accada, allora

le conquiste del Mercato unico, le politiche comuni, i meccanismi di solidarietà e la forza che risulta dalla voce unica dell'Europa nei negoziati internazionali saranno a rischio. Così come rischia di essere vanificato ogni sforzo per permettere all'Europa di agire più efficacemente continuando a sviluppare un'Unione basata su valori condivisi, e sui principi democratici dello Stato di diritto.

Onorevole Presidente, onorevoli Parlamentari,

Il sistema comunitario ha conosciuto un successo senza precedenti e le sue potenzialità sono ancora all'inizio. L'Unione europea è la grande speranza a cui tutti i popoli guardano per garantire un futuro di pace. Le conquiste del passato ci mettono in buone condizioni per affrontare le sfide del futuro. Oggi abbiamo bisogno di saggezza e lungimiranza per custodire ciò che abbiamo ereditato e per poter lasciare qualcosa di migliore e di più grande alle generazioni future.

Grazie.