

## "La svolta di Laeken" in Affari esteri (Aprile 2002)

**Source:** Affari esteri. dir. de publ. Russo, Carlo. Aprile 2002, n° 134. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "La svolta di Laeken", auteur:Calamia, Pietro , p. 271-278.

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

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/la\\_svolta\\_di\\_laeken\\_in\\_affari\\_esteri\\_aprile\\_2002-it-c8e3ef03-a591-4e62-afd9-820b78c394db.html](http://www.cvce.eu/obj/la_svolta_di_laeken_in_affari_esteri_aprile_2002-it-c8e3ef03-a591-4e62-afd9-820b78c394db.html)

**Last updated:** 06/01/2017



## La svolta di Laeken

di *Pietro Calamia*

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken del dicembre 2001 toccano un insieme di temi importanti per l'avvenire dell'Unione Europea.

Tra i risultati più significativi ricordiamo *la dichiarazione di operatività* della politica europea di sicurezza e di difesa, che consente all'Unione di condurre operazioni di gestione delle crisi; l'azione dell'Unione in Afghanistan, sia in appoggio agli sforzi della Comunità internazionale per il dispiegamento di una Forza di sicurezza, sia con l'erogazione di importanti aiuti umanitari; l'attuazione del piano di azione contro il terrorismo, definito dal Consiglio del 21 settembre 2001 (definizione comune dei reati di terrorismo, mandato di arresto europeo, cooperazione tra i servizi di sicurezza); l'accelerazione della messa in atto di una politica comune di asilo e di immigrazione, con l'invito alla Commissione a presentare nuove proposte entro aprile 2002.

Il Consiglio europeo ha confermato l'ambizioso obiettivo di realizzare per il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo ed ha passato in rassegna le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo e gli altri principali settori di attività dell'Unione.

2. L'elemento centrale del Consiglio Europeo resta, peraltro, *la Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea*, il cui testo è stato pubblicato dalla Presidenza belga sui maggiori quotidiani per cercare di attirare l'attenzione dei cittadini sul tema politicamente più significativo della riunione.

La presentazione giornalistica della riunione di Laeken è stata, infatti, in quasi tutti i casi, deformata dal rilievo dato, senza alcun senso delle proporzioni, alla questione delle sedi di alcune Agenzie europee, sulla quale non è stato raggiunto l'accordo tra i Capi di Stato e di Governo. Un tipo di questione minore, che suscita accesi campanilismi, sulla quale, con ogni evidenza, era mancata una sufficiente preparazione prima del Consiglio.

3. *La Dichiarazione di Laeken* richiama brevemente le origini della Comunità e la sua evoluzione verso l'Unione attraverso fasi successive: elezione diretta del Parlamento europeo; mercato unico di merci, persone, servizi e capitali; moneta unica; cooperazione nei settori della politica sociale, dell'occupazione, dell'asilo, dell'immigrazione, della polizia, della giustizia e, infine, della politica estera, di sicurezza e difesa.

Nella Dichiarazione si ricorda che l'Unione ha assicurato un periodo di pace di oltre mezzo secolo tra i suoi membri, in contrasto con i terribili conflitti della prima metà del XX secolo, e fatto dell'Europa - con l'America del Nord e il Giappone - una delle regioni più prospere del mondo.

Questi richiami costituiscono un invito ai cittadini dei Paesi membri ad avere una visione storica complessiva del processo di unificazione europea, al di là delle difficoltà dell'attualità quotidiana.

Nuove, impegnative sfide attendono l'Unione, con l'ampliamento ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, che stanno negoziando l'adesione e, si può aggiungere, con le legittime aspettative dei Paesi dell'area balcanica.

4. Nella Dichiarazione si afferma trattarsi di "un vero cambiamento, che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei Paesi avviarono il processo".

Per affrontare le complesse tematiche di questa nuova fase, i Capi di Stato e di Governo hanno fatto ricorso ad una nuova procedura, con la convocazione di una Convenzione sull'avvenire dell'Europa. Questa è la decisione che segna *la svolta di Laeken*.

Il ricorso alla formula della Convenzione era stato utilizzato, in ambito molto più circoscritto, per la definizione della Carta dei Diritti fondamentali, poi proclamata a Nizza. E ora ripresa in un contesto molto più ampio per contribuire a disegnare l'avvenire dell'Europa.

5. La Convenzione, presieduta da Valéry Giscard D'Estaing, con G. Amato e J. L. Dehaene vicepresidenti, sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo, 30 membri dei Parlamenti nazionali (2

per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e 2 rappresentanti della Commissione.

I Paesi candidati all'adesione saranno rappresentati nelle stesse condizioni degli Stati membri (un rappresentante del Governo e 2 membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni "senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso, che si dovesse delineare tra gli Stati membri".

La Convenzione, che designerà un *Presidium* di 12 membri per assistere la Presidenza, lavorerà un anno, a partire dal 1° marzo 2002, e redigerà un documento finale, che potrà comprendere opzioni alternative o raccomandazioni, in caso di consenso.

Il documento costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa, che prenderà le decisioni finali.

6. L'ampiezza del nuovo consesso, il livello delle personalità chiamate a presiederlo e di quelle che ne faranno parte non lasciano dubbi sull'importanza politica della Convenzione.

Lo scopo dichiarato dei Capi di Stato o di Governo dei 15 è quello di "assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa".

Vi è in queste parole, che figurano nelle conclusioni di Laeken, un'implicita critica retrospettiva alla preparazione della precedente Conferenza intergovernativa, che portò al Trattato di Nizza.

In quella fase, infatti, pur realizzando alcuni progressi, tra l'altro, nella estensione delle materie da sottoporre al voto a maggioranza e nel rendere più agevole la procedura per le *cooperazioni rafforzate* tra alcuni Stati membri, non erano stati toccati i temi più generali, perché formalmente non compresi nel mandato.

Erano state, inoltre, ignorate, sul piano del funzionamento delle istituzioni, alcune questioni quali il sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio o erano state adottate - per la composizione della Commissione - formule che tenevano conto più delle preoccupazioni dei singoli Stati membri, che della funzionalità delle soluzioni adottate. Anche sulle pagine di questa Rivista fu sottolineata la necessità di porre maggiore attenzione alla fase preparatoria della successiva conferenza (1).

7. La Convenzione è chiamata a trattare tutte le questioni di fondo dell'avvenire dell'Europa ed i suoi lavori forniranno delle indicazioni significative sugli orientamenti attualmente prevalenti nella classe politica europea, nelle sue varie componenti.

Il primo grande tema è quello del ruolo dell'Europa nel mondo. Da una grande potenza sul piano economico e finanziario, dotata anche di una propria moneta, ci si attende un ruolo più incisivo sul piano internazionale. In un mondo non più bipolare, vi è posto per una politica europea di collaborazione ed alleanza con gli Stati Uniti, di dialogo con gli altri maggiori Paesi in via di sviluppo. La stabilità e la pace, specie in un mondo globalizzato, sono indivisibili.

8. Il ruolo internazionale dell'Unione pone automaticamente il problema delle sue istituzioni. Nel campo della politica estera, della sicurezza e della difesa, gli Stati nazionali conservano i poteri essenziali. Non sembra realistico, tuttavia, che si possa più ipotizzare in questo campo la competenza esclusiva degli Stati, né, in questa fase, quella dell'Unione.

Occorre entrare più decisamente in una fase di competenze gestite in comune dagli Stati membri e dall'Unione. Le modalità di questa gestione in comune sono importanti, ma il punto decisivo è quello di accettare l'obiettivo del ruolo internazionale dell'Unione in quanto tale.

9. In questo contesto, è necessario richiamarsi al carattere evolutivo della costruzione europea. Retrospectivamente, è difficile immaginare che alcune delle attuali realizzazioni - un esempio per tutte, la moneta unica - sarebbero state accettate nei Trattati originari.

Analogamente, oggi, in materia di politica estera, sicurezza e difesa, è difficile ipotizzare, a breve, una rinuncia degli Stati membri ai propri poteri.

Ciò che conta è il riconoscimento *dell'obiettivo*, cioè il ruolo internazionale dell'Unione. Occorre, in tale prospettiva, predisporre gli strumenti, tanto politico-diplomatici che militari, ispirandosi allo schema evolutivo che ha caratterizzato, con successo, il processo europeo nei decenni scorsi.

10. È, inoltre, fondamentale, nella fase innovativa che si apre con i lavori della Convenzione, di non rimettere in causa aspetti essenziali del processo di integrazione, quali il ruolo del Parlamento europeo direttamente eletto, quello della Commissione, della Corte di Giustizia, della Banca Centrale europea. Cioè, gli elementi sopranazionali del sistema, che fanno dell'Unione un'organizzazione *sui generis* sul piano internazionale.

11. Il neo Presidente della Convenzione Giscard D'Estaing, che ha conosciuto gli organi comunitari dall'interno, come Ministro delle Finanze alla fine degli anni '60 ed all'inizio degli anni '70, è stato all'origine, da Presidente della Repubblica, dell'istituzione, nel 1974, del Consiglio Europeo, composto dai Capi di Stato o di Governo. Un organo che si è rivelato essenziale per la crescita del processo di integrazione europea nei decenni scorsi e che è stato istituzionalizzato con l'Atto Unico del 1987.

Con la legittimazione politica, che il suffragio diretto conferisce al Parlamento europeo, e con il crescente profilo politico che ha acquistato la Commissione, attraverso la sua procedura di nomina, che comprende il voto di investitura del Parlamento, è proprio il Consiglio Europeo - ed i vari Consigli dei Ministri - che devono potersi meglio organizzare per svolgere il loro ruolo nella gestione in comune della sovranità nei nuovi settori di attività europea.

Ciò impone, tra l'altro, una profonda riforma del sistema di rotazione semestrale della Presidenza, sia per creare migliori condizioni per il dialogo politico-istituzionale con la Commissione ed il Parlamento, sia per la proiezione esterna dell'Unione.

12. In questa fase di gestione in comune di parti di sovranità nazionale - in particolare nei settori di politica estera, sicurezza e difesa - vi è anche l'esigenza di un maggior collegamento tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo. Non si tratta di riconoscere ai singoli Parlamenti nazionali poteri di investimento nelle procedure decisionali dell'Unione, che hanno come attori i Governi nazionali, a loro volta espressione delle maggioranze parlamentari nazionali. Né, tanto meno, di alimentare dubbi sulla legittimità politica del Parlamento Europeo.

Ma certamente forme di collaborazione più stretta tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali e tra le loro principali Commissioni potrebbero ampliare la conoscenza dei problemi europei a livello nazionale ed accelerare la formazione di una più omogenea classe politica europea.

13. L'Onorevole Napolitano, nella relazione sui rapporti con i Parlamenti nazionali, presentata il 6 febbraio 2002 quale Presidente della Commissione costituzionale del Parlamento Europeo, ha indicato a questo riguardo tre direzioni: maggiori poteri di indirizzo e di controllo per i Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi Governi; collaborazione sempre più stretta e sistematica tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali; attribuzione ai Parlamenti, sia nazionali che europeo, di un potere costituzionale condiviso con i Governi e la Commissione (2).

Quest'ultima formula richiama quella utilizzata dai Governi per la composizione della Convenzione.

14. Il futuro dell'Europa dipende, in definitiva, da questa evoluzione istituzionale. L'economia ha fatto da traino all'integrazione europea, grazie alla visione politica degli Statisti, che l'hanno immaginata e voluta negli anni '50.

La *visione* è stata mantenuta negli anni successivi, sia pure con inevitabili fasi di appannamento, ed ha trovato slancio in alcuni momenti *alti*, quali la già ricordata istituzione del Consiglio Europeo (1974), la

decisione per l'elezione diretta del Parlamento Europeo (1975), la convocazione della prima Conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati (1985), il Trattato di Maastricht (1993) con gli obiettivi dell'Euro e della PESC.

15. Sembrano esservi le premesse perché la Convenzione apra un'altra fase di avanzamento dell'Unione Europea. Con la posta ormai in gioco è giustificato che siano qualificati esponenti politici, rappresentanti dei Governi, dei Parlamenti nazionali, delle Istituzioni europee ad esprimersi sulle prospettive dell'Unione.

C'è da auspicare che anche altre eminenti personalità politiche, che non fanno parte della Convenzione - come Jaques Delors, che ha dato un contributo decisivo nel periodo 1985-1995 alla crescita dell'Unione - facciano sentire la loro voce nel dibattito.

16. I temi da trattare sono numerosi e complessi, ma sarà importante, direi decisivo, che durante il loro esame i membri della Convenzione non perdano di vista due punti essenziali.

Il primo è che l'integrazione economica, pur così avanzata, non può reggere indefinitamente, se non è sorretta da una crescente coesione politica degli Stati membri.

Il secondo riguarda la legittima aspettativa dei cittadini europei - che hanno da ultimo cominciato a vivere la straordinaria rivoluzione dell'*Euro* - di vedere l'Unione Europea contare di più sul piano internazionale.

Buona parte di un certo distacco tra opinione pubblica ed istituzioni europee è riconducibile alla limitata capacità di azione politica dell'Unione sul piano internazionale.

I due aspetti sono strettamente collegati e pongono in primo piano il ruolo delle Istituzioni europee e del loro rapporto con i Governi nazionali. Si tratta del problema che - un giorno - si porrà al centro della Costituzione europea.

Se la Convenzione riuscirà a formulare risposte e proposte su questo tema centrale, incoraggerà i Governi ad aprire una nuova fase del processo di unificazione.

(1) Cfr. "Affari Esteri", n°130, Primavera 2001, pag. 316.

(2) Cfr. "Agence Europe", 8 febbraio 2002. .