

Per un rilancio dell'Europa – Le ragioni della flessibilità

di Gian Luigi Tosato

(Studio preparato per il Convegno Internazionale “La Parola Europa”, Firenze 17-18 novembre 2006)

Sommario:

- 1. L'Europa in crisi: quali vie per un rilancio?*
- 2. Le principali opzioni emerse dopo i referendum in Francia e Olanda*
- 3. Gli scarsi progressi fin qui realizzati*
- 4. Le procedure decisionali dell'Unione tra unanimità e maggioranza*
- 5. La via intermedia costituita dal principio “consensuale” o di “flessibilità”*
- 6. Casi e tipi di integrazione flessibile*
- 7. L'opposizione di principio alla flessibilità in quanto fattore di divisione e di egemonia*
- 8. Un esame dei dati di esperienza*
- 9. Condizioni e limiti di una flessibilità virtuosa: i principi fondamentali dell'Unione*
- 10. Il principio di leale collaborazione*
- 11. Il principio di non discriminazione*
- 12. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità*
- 13. Il principio di coerenza*
- 14. Le caratteristiche della flessibilità virtuosa*
- 15. Flessibilità e Trattato costituzionale*
- 16. Flessibilità e allargamento*
- 17. Considerazioni conclusive*

1. L'Europa in crisi: quali vie per un rilancio?

Le mie riflessioni muovono dal duplice assunto, largamente (anche se non da tutti) condiviso, che l'Europa stia attraversando una fase acuta di crisi e che, per contro, vi sia bisogno più che mai di Europa per risolvere i problemi dei cittadini europei. L'esistenza della crisi è ampiamente comprovata dai no francese e olandese al Trattato costituzionale e dal periodo di incertezza e di stasi delle attività dell'Unione che ne è seguito. Quanto al bisogno di Europa, anch'esso è di tutta evidenza: lo testimonia la crescente difficoltà dei singoli Stati europei, isolatamente presi, a soddisfare le istanze economiche e di sicurezza dei loro cittadini, come pure a farsi valere sulla scena internazionale.

Se dunque l'Europa risponde ad una esigenza pressante, ma soffre di uno stato di crisi che ne impedisce l'efficace funzionamento, la conseguenza immediata che se ne trae è che occorre rivitalizzare l'Europa. La diagnosi è chiara, ma non altrettanto sicura la terapia. L'Europa deve essere rilanciata, ma come? Anticipando gli sviluppi successivi del discorso, preciso fin d'ora che, nel quadro delle proposte avanzate, a mio avviso si deve valorizzare la flessibilità; vale a dire, un modello di Unione in cui non tutti i membri sono coinvolti sempre e in egual misura nel processo di integrazione.

La nozione di flessibilità coincide, in buona sostanza, con quella di differenziazione. In effetti, si tratta del diritto e rovescio della stessa medaglia: i meccanismi di integrazione flessibile, una volta azionati, hanno l'effetto di creare regimi differenziati. I due termini possono dunque essere utilizzati in maniera equivalente, e lo saranno nel seguito del lavoro. La mia preferenza va però all'idea di flessibilità, per la connotazione positiva che la contraddistingue: chi non preferisce la flessibilità alla rigidità? Per contro la parola differenziazione può indurre a pensare che vi siano soggetti discriminati, e ingenerare così una reazione negativa. Deve essere invece ben chiaro che l'idea di Europa flessibile che qui si propugna, pur dando luogo a diversità fra gli Stati membri, non comporta di per sé (né deve comportare) effetti discriminatori.

2. Le principali opzioni emerse dopo i referendum in Francia e Olanda

Per meglio intendere le ragioni della flessibilità, sarà bene partire da un esame delle principali vie per uscire dalla crisi delineatesi all'indomani dei falliti referendum in Francia e Olanda.

Una prima linea di azione va sotto il nome di "Europa delle politiche" (o anche "dei progetti", o "dei risultati"). Come traspare da queste espressioni, si invoca un approccio pragmatico e concreto. I suoi sostenitori prendono le distanze dal dibattito costituzionale, ritenuto troppo astratto, troppo avulso dai veri bisogni della gente. E' di questi che occorre viceversa preoccuparsi: posti di lavoro, stabilità, sicurezza, lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera, all'immigrazione illegale e così via. L'Europa deve dimostrare che serve a risolvere questi problemi. Solo così sarà possibile riconquistare la fiducia dei cittadini europei; e solo una volta riconquistata tale fiducia, si potrà riprendere (se del caso) il tema delle riforme istituzionali. In sintesi, niente grandi disegni, tutte le energie debbono

essere rivolte a produrre risultati concreti. E' il programma lanciato da Tony Blair davanti al Parlamento Europeo nel discorso inaugurale del semestre di presidenza inglese. Allo stesso programma ha inteso ispirarsi la Commissione Barroso: "concrete actions, less words", si legge significativamente in una comunicazione al Consiglio.

All' "Europa delle politiche", si contrappone l' "Europa delle istituzioni" (o anche delle "riforme"). I sostenitori di quest'altra idea muovono da una visione ben diversa della crisi e del modo di risolverla. La loro tesi è che i cittadini europei sono scontenti dell'Europa perché l'Europa funziona male ed è poco democratica. Per riconquistare la fiducia della gente, occorre quindi curare questi difetti; e l'unico modo per farlo, è percorrere la via delle riforme istituzionali. La logica della "Europa delle politiche" risulta in tal modo rovesciata: prima bisogna por mano alla riforma delle istituzioni, i risultati concreti potranno arrivare solo in un momento successivo. Quanto alle riforme necessarie, si indicano quelle contenute nel Trattato costituzionale. Il problema del rilancio dell'Europa finisce così per coincidere con quello della ripresa del progetto di costituzione. Non stupisce quindi che fra i sostenitori di questa via si trovi in prima linea chi ha presieduto la Convenzione preparatoria del testo costituzionale (Giscard d'Estaing).

Resta da dire di una terza via, che combina in qualche modo le due precedenti. E' il c.d. "double track approach", ufficializzato nel Consiglio europeo dello scorso giugno e sul quale convergono ora i maggiori consensi. Si assume, molto ragionevolmente, che non esiste antitesi fra l'Europa dei progetti e quella delle riforme istituzionali. La prima via non esclude l'altra; devono piuttosto andare avanti insieme. Da un lato occorre produrre i risultati concreti attesi dai cittadini, sfruttando al meglio le possibilità offerte dai trattati esistenti. Dall'altro, è necessario perseguire l'obiettivo della riforma costituzionale. Solo da un impegno congiunto sui due fronti, sarà possibile rendere l'Europa più efficiente e più vicina ai suoi cittadini.

3. Gli scarsi progressi fin qui realizzati

I progressi fin qui realizzati sui due fronti dei risultati concreti e del progetto costituzionale non sono peraltro molto incoraggianti.

E' pur vero che sul primo fronte qualche sviluppo merita di essere segnalato: il varo delle prospettive finanziarie 2007-2013, lo sblocco dell'iter relativo alla direttiva servizi, il rilevante contributo europeo alla missione in Libano, l'allargamento dell'Unione a due nuovi membri (Bulgaria e Romania) a partire dal prossimo anno, l'inserimento della politica energetica fra le priorità dell'Unione, il programma di semplificazione e riduzione della legislazione esistente. Un'analisi di queste vicende non testimonia però di una particolare vitalità dell'Unione.

L'accordo sulle prospettive finanziarie si è potuto realizzare solo a patto di una impostazione minimalista, che ha lasciato aperti tutti i veri nodi della politica di bilancio: risorse proprie dell'Unione, principio del giusto ritorno, rimborso britannico, riconversione delle risorse dalla politica agricola allo sviluppo e alla competitività. Anche il disco verde alla direttiva servizi ha richiesto un laborioso compromesso al ribasso, che modifica non

poco la proposta originaria della Commissione e fa sorgere dubbi circa l'idoneità della direttiva a creare un vero mercato unico dei servizi. La vicenda del Libano segna un indubbio successo europeo e del governo italiano in particolare, ma non vede l'Unione come soggetto protagonista. In effetti, non si è riusciti a varare una missione europea, con forze dell'Unione e in base ad un incarico a quest'ultima da parte delle N.U. Si ha più semplicemente la partecipazione di truppe di vari Paesi europei ad una missione delle N.U., anche se "sponsorizzata" dall'Unione. Quanto all'ingresso nell'Unione di Bulgaria e Romania, si tratta di un impegno preso da tempo, che non si poteva non mantenere; per contro si annunciano grosse nubi su ulteriori allargamenti. Da ultimo, la politica energetica e la semplificazione legislativa: è da salutare con favore l'attenzione alla politica energetica, data la criticità per l'Europa del settore energia. Ma per ora siamo alle enunciazioni di principio; di fatto gli Stati europei stanno procedendo ciascuno per proprio conto. Quanto alla semplificazione legislativa, è un tema da lungo tempo sull'agenda europea, peraltro senza risultati apprezzabili vista la mole crescente di legislazione comunitaria. E c'è da temere che forti difficoltà continuino a sussistere: lo testimoniano le dichiarazioni del Commissario Verheugen circa le resistenze che incontra all'interno della stessa Commissione, oltre che da parte degli Stati di volta in volta interessati al mantenimento dello *status quo*.

Se sul lato dei risultati concreti si registrano molte zone d'ombra, notizie non migliori giungono dal fronte del progetto di riforma costituzionale.

Dopo i no francese e olandese al Trattato costituzionale, il Consiglio europeo del giugno 2005 ha sentito il bisogno di stabilire una pausa di riflessione, rinviando di un anno qualsiasi ulteriore delibera. La pausa di riflessione non è però servita a molto, tanto è vero che il Consiglio europeo del giugno scorso si è limitato a dare indicazioni procedurali, delineando per il seguito un percorso per tappe. L'iter prevede una relazione della Presidenza tedesca entro il primo semestre 2007, che dovrà essere esaminata dal Consiglio europeo e in base alla quale si deciderà circa il modo di proseguire il processo di riforma, con l'obiettivo di avviare le misure necessarie entro il secondo semestre 2008. Come si vede, nessuna precisazione è fornita sulle sorti del Trattato solennemente sottoscritto a Roma da tutti gli Stati membri, o su eventuali progetti di riforma alternativi. Tutto è fermo in attesa di sviluppi politici in sede nazionale (in particolare le elezioni presidenziali francesi della primavera 2007).

Per il vero, alcune novità del Trattato costituzionale sono state nel frattempo recepite in via "informale", utilizzando i meccanismi offerti dai trattati in vigore. Per questa via si è provveduto a istituire l'Agenzia europea di difesa, a creare una Presidenza stabile per l'Eurogruppo, a disporre la pubblicità dei lavori del Consiglio in sede legislativa. Sono tutte iniziative utili, che migliorano il funzionamento dell'Unione. Ma non toccano le riforme essenziali del Trattato costituzionale: superamento dei pilastri, riordino delle competenze e degli atti, regole di voto in Consiglio, composizione della Commissione, Ministro degli esteri dell'Unione, Presidenza stabile del Consiglio europeo. Per introdurre queste riforme, non può essere eluso il ricorso alla procedura di revisione dei trattati, e quindi si ricade nella situazione di blocco sopra riferita. E' significativo al riguardo quel che si è verificato in un recente meeting informale del Consiglio GAI, tenutosi a Tampere il 21 settembre scorso. La Commissione proponeva di passare dall'unanimità alla

maggioranza per le decisioni del terzo pilastro, utilizzando la clausola “passerella” dell’art. 42 TUE. L’iniziativa non è stata accolta con favore dai ministri partecipanti. Per alcuni la materia penale è troppo delicata perché si opti per il voto a maggioranza. Per altri, essendo una misura del genere prevista dal Trattato costituzionale, occorre fermarsi per non pregiudicare il dibattito in corso. Il rischio di paralisi evocato dal Commissario Frattini non è valso a superare queste obiezioni.

4. Le procedure decisionali dell’Unione tra unanimità e maggioranza

La vicenda citata da ultimo evidenzia in modo esemplare il perché degli scarsi progressi in tema sia di risultati concreti sia di riforme istituzionali. Se l’Unione è ferma o procede comunque in modo stentato, questo dipende dai suoi meccanismi decisionali. E’ su di essi pertanto che occorre soffermarsi.

Nel sistema dell’Unione si confrontano il principio di unanimità e quello di maggioranza. L’accordo di tutti gli Stati membri è richiesto per qualsiasi modifica dei Trattati, in forma “solenne” (art. 48 TUE) o “semplificata” (ad esempio, 308 TCE). L’unanimità domina indiscussa nel secondo e terzo pilastro dell’Unione, e quindi per tutte le decisioni relative alla politica estera e di difesa nonché in materia penale. Nel pilastro comunitario prevale il principio maggioritario. E’ appena il caso di ricordare l’evoluzione intervenuta in questo settore. Nei trattati fondativi delle Comunità il voto a maggioranza rappresentava la regola, l’unanimità l’eccezione. Con il c.d. Compromesso del Lussemburgo del 1965 il rapporto fra i due principi si è invertito e l’unanimità è divenuta la regola. A partire dall’Atto Unico Europeo, si è ritornati al sistema di origine; poi, attraverso le revisioni di Maastricht, Amsterdam e Nizza, l’area del voto a maggioranza si è progressivamente estesa. Anche nel pilastro comunitario, molte decisioni continuano però a richiedere il consenso di tutti gli Stati membri. Sono quelle ritenute più delicate e importanti, ad esempio le decisioni in materia di asilo e immigrazione, quelle relative alla politica fiscale, sociale e (in parte) anche alla politica commerciale.

Non stupisce che il principio dell’unanimità abbia ancora una portata così ampia. L’unanimità assicura ai singoli Stati membri un potere di veto, e dunque il più penetrante controllo sulla vita dell’Unione: nessuna misura può essere presa se non con il concorso di tutti. Il rovescio della medaglia è che ne soffre l’Unione e la sua capacità di decidere. Basta che un solo Stato non sia d’accordo e qualsiasi iniziativa si blocca. In sintesi: massima protezione della sovranità statale, minima efficienza decisionale dell’Unione.

I termini del rapporto si invertono con il principio maggioritario. L’opposizione di uno o più Stati non vale a impedire una decisione, se sussiste la maggioranza richiesta. La volontà dei più si impone anche alla minoranza dissenziente. La capacità decisionale dell’Unione conseguentemente si rafforza, mentre si affievolisce la tutela delle singole sovranità nazionali. Si comprende quindi la riluttanza di taluni Stati ad abbandonare l’unanimità; e, viceversa, la spinta per una più estesa applicazione del principio maggioritario da parte di chi si preoccupa che l’Unione funzioni in modo efficace. Il voto a maggioranza riveste un valore costituzionale così forte che, secondo un’autorevole opinione, in sua assenza non vi è “unione” in senso proprio (al più unione “virtuale”).

Non si può tuttavia discorrere di principio maggioritario in modo indifferenziato. Esistono diverse formule di maggioranza. Ai fini del decidere, la maggioranza semplice opera in modo diverso da vari tipi di maggioranza aggravata. Nell'Unione, il Consiglio delibera di regola a maggioranza qualificata; e questa, ai sensi della formula di Nizza, è tutt'altro che facile da raggiungere. Secondo un certo calcolo, nell'attuale Consiglio a 25 solo il 2% delle possibili combinazioni è in grado di soddisfare le tre soglie richieste (72% dei voti ponderati, almeno metà degli Stati membri, non meno del 62% della popolazione europea). La maggioranza qualificata finisce così per non discostarsi molto dall'unanimità.

In conclusione, il principio di unanimità si applica ancora a vasti settori. Le regole di voto nel Consiglio sono tali da avvicinare le delibere a maggioranza qualificata a quelle all'unanimità. In queste condizioni non è facile decidere. Non lo era già ai tempi della "piccola Europa", composta da sei Paesi relativamente omogenei. Diventa quasi proibitivo ora con 25 (e presto 27) Stati membri, diversi per ragioni geografiche, economiche, politiche, culturali e con visioni non sempre coincidenti circa il futuro dell'Unione. Il processo decisionale si fa laborioso; richiede soluzioni compromissorie, minimaliste; spesso bisogna ricorrere a "*package deals*", per concedere compensazioni agli Stati dissenzienti. Così i tempi si allungano, spesso non si arriva ad alcuna decisione o comunque si adottano decisioni inadeguate. Una riforma si impone quindi urgentemente, per ridurre il potere di blocco che le regole di voto nel Consiglio attribuiscono ai singoli Stati o ad esigue minoranze. In questo senso si muove (in modo forse ancora insufficiente) il Trattato costituzionale. Ma qualsiasi riforma esige l'approvazione unanime di tutti gli Stati, e dunque si ricade in un circolo vizioso da cui non è facile uscire.

5. *La via intermedia costituita dal principio "consensuale" o di "flessibilità"*

Esiste peraltro un'altra tecnica decisionale in ambito europeo, che possiamo chiamare "consensuale". Essa si caratterizza per il fatto di condurre all'adozione di decisioni vincolanti solo per chi vi consente. Chi non è d'accordo non è obbligato, ma non può impedire agli altri di procedere; chi è d'accordo può andare avanti, ma non imporre il proprio volere ai dissenzienti.

Si tratta in qualche modo di una via intermedia tra unanimità e maggioranza. Come nell'unanimità, gli effetti di un atto si producono per i destinatari solo subordinatamente al loro consenso; ma, a differenza dell'unanimità, il dissenso non vale a bloccare la decisione, e quindi si elimina il potere di veto. Al pari del voto a maggioranza, chi vuol procedere non è impedito dalla minoranza; ma, a differenza del principio maggioritario, il consenso anche di molti non si impone ai dissenzienti, anche se pochi. Non si verifica quindi il fenomeno di una minoranza soccombente. Il principio "consensuale" rappresenta così un punto di equilibrio tra le due opposte esigenze della sovranità degli Stati e della funzionalità dell'Unione. Offre altresì una base per quel modello di integrazione flessibile che qui si caldeggia, e dunque può anche essere denominato principio di "flessibilità".

Un'avvertenza è forse opportuna prima di procedere oltre. Al di là del termine utilizzato, il metodo "consensuale" non va confuso con la procedura del "*consensus*", sviluppatasi

nelle organizzazioni internazionali e mutuata nell'Unione per le delibere del Consiglio europeo. Il “*consensus*” non si distingue dall'unanimità; è solo una tecnica escogitata per facilitarne il raggiungimento: l'approvazione di tutti si intende acquisita se nessuno solleva espressamente obiezioni.

6. *Casi e tipi di integrazione flessibile*

Il principio consensuale o di flessibilità è stato ufficializzato ad Amsterdam attraverso l'istituto delle cooperazioni rafforzate e dell'astensione costruttiva. Ma era operante già da prima sotto forma di status speciali, deroghe, periodi transitorie, *opting in o out*, regimi particolari vari. Questi regimi trovano base talora nei Trattati e nella legislazione derivata, talora in convenzioni o accordi conclusi al di fuori dei Trattati. Il dato comune è che una certa normativa si applica a taluni Stati membri ma non a tutti.

Una rassegna particolareggiata del fenomeno sarebbe qui fuori luogo. Basterà qualche accenno per dare un'idea della varietà delle fattispecie. Il Trattato di Roma del 1957 stabiliva che le sue norme non si sarebbero applicate ai territori di taluni Stati membri (Territori d'oltremare, Groenlandia) o vi si sarebbero applicate solo in parte (Channel Islands, Isola di Man, Canarie); disponeva regimi speciali per singoli Paesi: ad esempio, autorizzava il Governo tedesco a mantenere il sistema vigente per il commercio tra le due Germanie. Sempre il Trattato di Roma prevedeva clausole di salvaguardia per il caso di crisi economiche o finanziarie gravi. L'Atto Unico Europeo, a sua volta, consentiva deroghe all'introduzione del mercato interno, per tenere conto del diverso grado di sviluppo di taluni Paesi. Il Trattato di Maastricht ha stabilito regimi speciali per Regno Unito e Danimarca rispetto all'unione monetaria, nonché esenzioni per il Regno Unito in materia di politica sociale, e per la Danimarca nel settore della difesa. Il Trattato di Amsterdam rappresenta una tappa importante nella storia della flessibilità: come accennato, introduce le cooperazioni rafforzate e l'astensione costruttiva, due istituti suscettibili di applicazione generale (nel primo e terzo pilastro: cooperazioni rafforzate; nel secondo pilastro: astensione costruttiva). Sempre il Trattato di Amsterdam stabiliva deroghe specifiche per taluni Paesi (Danimarca, Irlanda il Regno Unito) in materia di circolazione delle persone. Con il Trattato di Nizza le cooperazioni rafforzate vengono estese anche alla Pesc, con la sola esclusione del settore della difesa. Infine, periodi transitori si trovano normalmente inseriti nei vari Trattati di adesione, con deroghe a favore dei nuovi membri e talora anche dei vecchi (è il caso dei limiti alla circolazione dei lavoratori in provenienza dai nuovi Paesi).

Non meno ricca e variegata è la casistica dei regimi particolari istituiti al di fuori dei Trattati, tramite accordi fra taluni Stati membri. Due esempi di particolare rilievo: il Sistema Monetario Europeo (SME), poi confluito nell'unione monetaria a Maastricht; e gli Accordi di Schengen, poi recepiti nell'Unione con il Trattato di Amsterdam. Ma l'elenco è molto esteso: comprende accordi di tipo regionale (Benelux, Paesi nordici, Paesi baltici), accordi relativi a progetti tecnico-scientifici (Agenzia spaziale europea, Jet, Ariane), accordi nel settore della formazione (come il c.d. processo di Bologna), convenzioni di cooperazione in materia penale (Europol etc.). A questi si aggiungono i molteplici accordi

nel settore della politica estera e della difesa, vuoi per iniziative specifiche (ad esempio missioni di pace) vuoi di portata più generale (ad esempio l'Unione Europea Occidentale).

Come si vede, si tratta di una casistica assai ampia. I regimi differenziati possono avere natura temporanea o permanente, carattere geografico o funzionale, interessare singole iniziative o interi settori, integrare la disciplina comune o derogarvi, coinvolgere pochi Stati membri o una pluralità di essi, essere motivati da ragioni obiettive o da scelte politiche soggettive, trovare base giuridica dentro o fuori i trattati, avvalersi delle istituzioni dell'Unione, di strutture *ad hoc* o degli apparati nazionali.

In dottrina si è cercato di individuare sotto-categorie all'interno del *genus* più ampio della flessibilità, dando un nome a ciascuna di esse. La terminologia più seguita distingue fra Europa "a più velocità", "a geometria variabile" e "à la carte". La prima allude a ritmi diversi di integrazione, la seconda a differenziazioni di carattere spaziale, la terza a ambiti "materiali" o "funzionali" diversi. Non mancano peraltro ulteriori suddivisioni e denominazioni. Così si parla di "cerchi concentrici", con riguardo all'architettura europea; ovvero di "nocciolo duro", "gruppi di integrazione più stretta" "avanguardie", "direttori", in relazione alla natura soggettiva dei partecipanti o al ruolo che essi intendono svolgere all'interno dell'Unione. Tutte queste distinzioni evidenziano singoli aspetti del fenomeno più generale. Possono essere dunque impiegate utilmente. Vale però l'avvertenza che esse non rispondono a criteri giuridici o politici precisi e spesso si sovrappongono le une alle altre; talora, poi, servono ad indicare l'intero *genus* piuttosto che sue suddivisioni. Così, termini quali "geometria variabile", "gruppi ristretti", "cooperazioni rafforzate" sono utilizzati come sinonimi di integrazione "flessibile" o "differenziata".

7. L'opposizione di principio alla flessibilità in quanto fattore di divisione e di egemonia

La flessibilità in quanto tale, a prescindere dal modo in cui si realizza, incontra un'opposizione radicale e di principio. Le si imputa, in primo luogo, di essere incompatibile con l'ordine costituzionale dell'Unione, fondato sui principi di unità e uniformità, e quelli connessi di uguaglianza, solidarietà, democrazia e legalità. La flessibilità, in quanto apportatrice di regimi differenziati, si porrebbe in irrimediabile contrasto con tali principi. Essa avrebbe dunque una carica eversiva e disgregatrice dei valori fondanti dell'Unione. Non meno perentoria è la critica sul piano politico. La flessibilità nasconderebbe un disegno egemonico degli Stati più grandi, che se ne vogliono servire per riappropriarsi del potere perduto a seguito dei vari allargamenti. In tal modo costituirebbe strumento di discriminazione fra gli Stati membri, quelli di serie A e quelli di serie B, quelli che prendono le decisioni ("decision makers") e quelli che le subiscono ("decision takers").

E' lecito dubitare che la flessibilità produca necessariamente gli effetti perversi che le vengono rimproverati. Se ne discuterà nei paragrafi successivi. Prima di farlo, preme però sottolineare che, con le procedure decisionali in essere, non vi è alternativa realistica alla flessibilità, se non il fermo e la crisi dell'Europa.

I pericoli insiti nell'attuale situazione di stasi dell'Unione non sono sempre apprezzati nella giusta misura. Valga il commento che, a quanto sembra, sarebbe stato fatto dal ministro degli interni di Malta nella recente (già citata) riunione di Tampere. Al Commissario Frattini che, a sostegno della proposta di utilizzare la clausola "passerella" del terzo pilastro, è ricorso tra l'altro alla nota metafora della bicicletta, in equilibrio solo se si muove, il ministro maltese avrebbe replicato che se la bicicletta si ferma, basta mettere un piede per terra per evitarne la caduta. La filosofia sottostante è chiara: l'Unione può stare saldamente in equilibrio anche se ferma; ed è meglio che stia ferma, piuttosto che prenda una direzione sbagliata (nel caso di specie, l'adozione del principio maggioritario in materia di giustizia e affari interni). Sennonché, per restare alla bicicletta, viene da osservare che già in un tandem, se uno dei due cessa di pedalare e mette i piedi a terra, anche l'altro è costretto a farlo. Nello stesso ordine di idee, e passando alla metafora del treno, vale il rilievo che da un treno fermo la gente dopo un po' scende e ne prende un altro o rinuncia del tutto al viaggio.

In definitiva, i rischi di disunione ed egemonia denunciati a proposito della flessibilità vanno tenuti in serissima considerazione: l'unità del sistema europeo costituisce un bene primario da difendere. Ma sarebbe un errore sottovalutare la frustrazione e il disagio di quanti (a livello di governi e opinione pubblica) vorrebbero andare avanti nel processo di integrazione e sono bloccati dal veto di uno o solo pochi Stati. E' il caso quindi di verificare attentamente se e a quali condizioni possa configurarsi una flessibilità che consenta di contemperare le esigenze dell'unità e quelle della diversità, una flessibilità dunque che potremmo definire "virtuosa".

8. Un esame dei dati di esperienza

La flessibilità non è un fenomeno nuovo; come si è visto, ha già una sua storia nel processo di integrazione europea. Ai fini dell'indagine proposta, converrà dunque confrontarsi innanzitutto con i dati di esperienza.

A ben vedere, la stessa origine delle Comunità è riconducibile in qualche modo al nostro tema. L'Europa dell'immediato dopoguerra faceva capo a tre organizzazioni: l'OECE (poi OCSE), operante sul piano economico; il Consiglio d'Europa, con finalità politiche; la Nato, un'alleanza militare. Questi enti, di tipo prettamente intergovernativo e con procedure all'unanimità, raggruppavano una quindicina di Paesi dell'Occidente europeo (la divisione con l'Est si era già consumata). Sei di questi Paesi hanno preso l'iniziativa di creare la "piccola" Europa comunitaria. Sono stati in qualche modo delle avanguardie, dei pionieri; hanno dato avvio ad un progetto di integrazione più stretta, di tipo sovranazionale, che ha dimostrato poi tutta la sua vitalità, attirando via via anche Paesi inizialmente diffidenti o decisamente ostili.

A parte la vicenda relativa alle origini dell'Europa comunitaria, vorrei soffermarmi su tre casi, fra i più rilevanti nella storia europea della flessibilità: il ricorso alle clausole di salvaguardia negli anni settanta, l'istituzione dello SME alla fine dello stesso decennio, gli accordi di Schengen del 1985 e 1990.

In pendenza della grave crisi economica e finanziaria degli anni settanta, alcuni Paesi membri, più esposti alla crisi, hanno utilizzato le clausole di salvaguardia del Trattato per derogare alle regole comunitarie in materia di pagamenti e movimenti di capitale. Queste deroghe, anche per il modo non sempre ortodosso in cui sono state introdotte, hanno destato grande allarme. Era diffuso il timore che ne potesse risultare compromessa la tenuta del mercato comune, e dunque il bene centrale della Comunità. Ma così non è stato. Le deroghe sono, sia pur lentamente, rientrate; si è aperta la strada al disegno del mercato interno, sancito poi nell'Atto Unico Europeo; lo strumento di flessibilità costituito dalle clausole di salvaguardia è servito a mantenere la coesione comunitaria in un momento difficile.

Lo SME è stato istituito mediante accordi extra-Trattato. Mirava a creare una zona europea di stabilità monetaria, per porre rimedio alle turbolenze seguite al crollo del sistema di Bretton Woods. Alcuni Stati membri non vi hanno aderito; altri vi hanno aderito solo parzialmente o con deroghe (ad esempio, la maggior banda di oscillazione ottenuta dall'Italia). Lo SME ha posto le basi per l'unione monetaria e l'euro, uno dei principali successi europei. Al pari dello SME, anche l'unione monetaria costituisce un esempio di flessibilità (ne fanno parte 12 dei 25 Stati membri); e non risulta che stia producendo l'effetto di disgregare la compagine europea.

Veniamo al sistema Schengen. Anch'esso ha preso avvio al di fuori del Trattato, mediante accordi fra 5 Paesi; a questi si sono aggiunti poi gli altri Stati membri, con le due sole eccezioni di Irlanda e Regno Unito. Ad Amsterdam il sistema Schengen è rifluito nell'ordinamento dell'Unione. Continuano a non aderirvi Irlanda e Regno Unito, e la Danimarca gode di uno statuto in qualche modo speciale. In forza delle norme Schengen, sono stati aboliti i controlli alle frontiere interne e rafforzati (oltre che armonizzati) quelli sulle frontiere esterne. Il sistema ha dato fin qui buona prova. Di recente ha avuto un rilancio con il Trattato di Prüm, che stabilisce una cooperazione addizionale in materia di circolazione delle persone. Anche questo Trattato costituisce un esempio di flessibilità, in quanto vi aderiscono al momento solo 8 Stati membri; in partenza erano sei, poi si sono aggiunte Italia e Finlandia.

Da quanto precede emerge che la flessibilità non produce necessariamente i guasti temuti; anzi, nei casi presi in esame ha favorito vuoi la coesione comunitaria vuoi l'avanzamento del processo di integrazione, dispiegando in generale un effetto aggregante. Iniziative promosse all'origine da gruppi ristretti si sono poi estese alla generalità (o quasi) degli Stati membri. D'altra parte progetti come lo Sme, l'euro o Schengen si sarebbero mai realizzati se si fosse dovuto attendere l'adesione di tutti? La risposta è evidentemente negativa. Non si giustifica quindi un rigetto pregiudiziale della flessibilità. Occorre piuttosto individuare le condizioni che consentono di trarne tutti gli effetti positivi, evitando o limitando al massimo quelli pregiudizievoli.

9. Condizioni e limiti di una flessibilità virtuosa: i principi fondamentali dell'Unione

Le condizioni e i limiti di una flessibilità virtuosa si possono in qualche modo sintetizzare nel rispetto dei principi fondamentali dell'Unione. Sono quei principi che caratterizzano

l'ordine costituzionale europeo; ne rappresentano il nucleo essenziale, la costituzione materiale (con espressione mutuata dalla dottrina italiana del diritto costituzionale). La Corte di giustizia li ritiene così importanti da non ammetterne la modifica nemmeno con la procedura solenne di revisione dei Trattati. Il punto è controverso; ma quale che sia l'opinione al riguardo, non par dubbio che la costituzione materiale dell'Unione vada considerata come un limite insuperabile per qualsiasi iniziativa di integrazione flessibile.

Quali principi compongono la costituzione materiale dell'Europa? Senza pretese di completezza, e avendo speciale riguardo al nostro tema, si possono menzionare: i principi di libertà, democrazia, legalità e rispetto dei diritti umani (art. 6 TUE); i principi di leale collaborazione e di solidarietà (artt. 10 TCE e 1 TUE); il principio di non discriminazione (art. 12 TCE); le quattro libertà fondamentali costitutive del mercato interno (artt. 3 e 14 TCE); i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TCE); il principio di coerenza del sistema (art. 1 e 3 TUE); l'esclusività delle competenze europee in tema di unione doganale, concorrenza intra-comunitaria, politica commerciale comune (artt. 3, 23, 81ss.,131ss. TCE).

Nei paragrafi successivi si esaminerà l'impatto di taluni di questi principi (quelli più rilevanti) in materia di flessibilità. Prima di procedere, è però bene ribadire quanto già sopra sottolineato. I principi in discorso costituiscono un nucleo minimo, indispensabile per preservare l'unità del sistema, un punto di equilibrio fra unità e diversità, al di là del quale la diversità provoca una rottura del patto costituzionale europeo. Ad essi dovrà quindi attenersi qualsiasi operazione di flessibilità, se vuole essere virtuosa. E' anche essenziale che il loro rispetto sia assoggettato ad opportuni controlli sul piano giuridico e politico, a livello europeo e nazionale. Un importante compito di garanzia dovrà dunque essere svolto, nei limiti delle rispettive competenze, dalle istituzioni giudiziarie e politiche dell'Unione, come pure dai giudici e dai parlamenti nazionali.

10. Il principio di leale collaborazione

E' necessario innanzitutto che la flessibilità rispetti il principio di leale collaborazione. La Corte comunitaria ha avuto modo di sottolineare più volte il fondamentale rilievo che questo principio riveste per il sistema europeo; in particolare ha chiarito che esso comporta obblighi positivi oltre che negativi e che la sua portata coinvolge gli Stati membri e l'Unione in tutte le possibili direzioni. Non solo, dunque, gli Stati membri devono collaborare lealmente con le istituzioni dell'Unione (art. 10 TCE); l'obbligo vale anche nella direzione opposta, come pure nei rapporti degli Stati membri fra di loro. Sotto quest'ultimo profilo il principio di leale collaborazione ricomprende e si combina con quelli di solidarietà e buona fede.

Dal principio così delineato derivano in primo luogo obblighi per chi partecipa ad un gruppo ristretto nei confronti di chi ne rimane al di fuori. La flessibilità deve servire a far avanzare il processo di integrazione nel rispetto dei principi e valori fondamentali dell'Unione. Non deve essere usata come strumento di indebita pressione per indurre Stati dissenzienti ad accettare decisioni sgradite. Gli Stati partecipanti devono far conoscere il loro progetto agli altri membri dell'Unione, prima dell'avvio dell'iniziativa; e poi, una

volta questa avviata, devono adoperarsi per facilitare l'adesione alla medesima del maggior numero possibile di altri Paesi. L'obiettivo è che un regime all'origine differenziato e speciale diventi col tempo generale e comune a tutti.

Obblighi di leale collaborazione incombono peraltro anche agli Stati non partecipanti. E' bene ricordare che il progetto di una "unione sempre più stretta", da realizzarsi per tappe successive, è iscritto a chiare lettere nei Trattati. Costituisce dunque ad un tempo un fine e un programma che ciascuno degli Stati membri ha solennemente sottoscritto. Questo non vuol dire che gli Stati membri siano impegnati ad aderire ad una qualsiasi iniziativa volta a far progredire l'integrazione europea. Buona fede e leale collaborazione esigono tuttavia che gli Stati che non si sentono di parteciparvi, non ostacolino quelli che viceversa sono desiderosi e in grado di realizzarla.

11. Il principio di non discriminazione

Sebbene i Trattati ne parlino in modo esplicito solo con riguardo ai cittadini europei, il divieto di discriminazioni si applica in pieno anche nei confronti degli Stati membri. Costituisce infatti un principio fondamentale del diritto internazionale e di qualsiasi struttura di tipo federale o confederale. Il principio di non discriminazione pone delicati problemi in tema di flessibilità per il fatto che questa, per sua natura, determina regimi differenziati fra gli Stati membri. Differenziazione non significa però necessariamente discriminazione: tutto dipende dalla natura del gruppo ristretto che si viene a formare e dai criteri che ne regolano la composizione.

La flessibilità è tendenzialmente discriminatoria se porta alla creazione di gruppi chiusi, con componenti nominativamente individuati. In questo modo si crea una differenziazione permanente tra "ins" e "outs" con il rischio di dividere l'Europa in blocchi contrapposti. A questa forma di flessibilità sembra ricondursi l'idea del "nocciolo duro": un nucleo stabile e coeso di Stati che dovrebbe assumere un ruolo di direzione dell'Unione e spingerla verso mete più avanzate. La fattibilità in concreto di un'ipotesi del genere è assai dubbia. Non si vede tra i Paesi candidati a far parte di un tale "nocciolo duro" (per lo più i Paesi fondatori o gli Stati membri più grandi) la necessaria identità di vedute circa obiettivi e modi dell'integrazione europea. In ogni caso, è un'ipotesi potenzialmente discriminatoria, suscettibile di creare una rottura del sistema. Con questo non si vuole negare che il formarsi di un nucleo stabile potrebbe generare effetti positivi e non discriminatori. Ma - come dire- dovrebbe essere un punto di arrivo più che di partenza: il risultato che scaturisce in modo naturale dalla costante presenza di certi Stati nei gruppi ristretti via via costituiti.

Non sono invece discriminatori i gruppi aperti, e cioè quelli che ammettono tutti gli Stati in grado di soddisfare certi requisiti. Deve trattarsi di requisiti ragionevoli, non arbitrari, che discendono dalle caratteristiche e dalle esigenze del progetto. E' quello che si verifica quando i partecipanti vengono selezionati alla stregua di criteri obiettivi di natura geografica o economica o culturale, o anche di affinità di indirizzo politico. Basta che nessuno Stato sia escluso in modo pregiudiziale. Per tale via si costituiranno normalmente

più gruppi, a composizione o (come si dice) a geometria variabile, per cui si attenua l'effetto differenziatore della flessibilità. Il che non toglie che si possa realizzare -già lo si è detto - la presenza ripetuta di certi Stati in una pluralità di gruppi ristretti.

Non mi pare, poi, che si possa ipotizzare una discriminazione a proposito delle conseguenze che derivano per uno Stato dall'aderire ad una iniziativa flessibile già in corso. Va da sé che il nuovo entrante deve accettare l'*acquis* formatosi in precedenza; e questo può comportare svantaggi. Ma non vi è nulla di discriminatorio; è l'inevitabile effetto del momento in cui la partecipazione avviene. D'altra parte, il corrispondente beneficio per i membri originari è bilanciato dagli oneri già sopportati e dal rischio di un eventuale insuccesso dell'iniziativa.

12. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità non riguardano espressamente la flessibilità. Sono inseriti nei Trattati per disciplinare le modalità di esercizio delle competenze attribuite all'Unione. L'Unione è abilitata a intervenire solo in via suppletiva rispetto agli Stati (sussidiarietà); in ogni caso, poi, le sue misure non devono eccedere gli obiettivi da raggiungere (proporzionalità). Sussidiarietà e proporzionalità si prestano peraltro ad essere applicate anche alla flessibilità.

Una prima forma di sussidiarietà si delinea nei rapporti tra meccanismi di flessibilità e procedure ordinarie. I primi hanno carattere residuale rispetto alle seconde. Sono dunque utilizzabili solo nel caso in cui le procedure ordinarie non sono in grado di funzionare o non sono in grado di farlo in modo adeguato. Ciò può dipendere da molteplici ragioni: non si raggiungono i consensi (unanimità o maggioranza qualificata) richiesti per decidere; la procedura si blocca lungo il suo iter o prende tempi incompatibili con l'obiettivo da conseguire; più semplicemente, l'Unione non è competente ad agire in un settore riservato agli Stati. In queste, e altre ipotesi analoghe, è legittimo ricorrere a meccanismi di flessibilità.

Un secondo livello di sussidiarietà attiene ai rapporti tra meccanismi di flessibilità interni e esterni al sistema dei Trattati. Il discorso si applica in particolare ai rapporti tra le cooperazioni rafforzate e gli accordi di diritto internazionale conclusi al di fuori dell'Unione. A mio avviso, gli Stati promotori di una iniziativa di flessibilità non sono liberi di optare per l'una o l'altra soluzione. Gli accordi extra-Trattato hanno natura residuale; il loro utilizzo si giustifica solo una volta esperita la via delle cooperazioni rafforzate. Non vale opporre che quest'ultime sono assoggettate dal Trattato a condizioni molto gravose, tanto è vero che fin qui non hanno mai trovato applicazione. Il rigore delle norme può essere in qualche modo mitigato in via di interpretazione. Inoltre, e in ogni caso, il principio di proporzionalità esige il ricorso prioritario allo strumento di flessibilità che meno incide sulla coerenza complessiva del sistema. A meno che, beninteso, l'utilizzo delle cooperazioni rafforzate sia del tutto precluso perché l'iniziativa ha per oggetto materia estranea alle competenze dell'Unione.

Si delinea così un'architettura della sussidiarietà, che abbraccia i rapporti tra Unione e Stati membri e tra Unione e gruppi ristretti di integrazione flessibile. Interviene l'Unione, se i singoli Stati non sono in grado di agire in modo sufficientemente adeguato; intervengono gruppi ristretti di Stati, se è l'Unione che non è in grado di soddisfare quella stessa esigenza. In altri termini, quello che gli Stati non possono compiere da soli, è abilitata a farlo l'Unione; quello che l'Unione non riesce a fare collettivamente, lo possono intraprendere gruppi ristretti. Con la precisazione che in questa seconda ipotesi gli strumenti interni al sistema hanno la precedenza rispetto a quelli che ne stanno al di fuori.

Al principio di proporzionalità si è fatto fin qui solo un rapido accenno. E' il caso di sottolineare che le sue implicazioni sono di particolare rilievo nelle ipotesi di flessibilità al di fuori dell'Unione. In effetti le cooperazioni rafforzate già sono assoggettate dal Trattato a limiti rigorosi. Per contro si tende a ritenere che gli accordi extra-Trattato godano di un'ampia franchigia; qualcuno arriva a parlare di legge della giungla. In realtà non è così. Questi accordi devono rispettare i limiti derivanti dal diritto internazionale e dalle stesse norme dell'Unione, specie i principi di leale collaborazione e di proporzionalità. Le norme internazionali vietano di portare pregiudizio all'oggetto e scopo dell'Unione nel suo complesso. Gli obblighi di leale collaborazione e quelli che discendono dalla proporzionalità pongono limiti più stringenti, tali da escludere che questo strumento possa essere utilizzato in modo improprio, ovvero eccessivo rispetto al progetto di integrazione perseguito.

13. Il principio di coerenza

Il moltiplicarsi di gruppi a geometria variabile, se allontana il pericolo di un direttorio egemonico, può tuttavia determinare un eccessivo frazionamento del sistema dell'Unione. Viene in considerazione in questo contesto il principio di coerenza. E' un principio inserito nel Trattato di Maastricht al fine di assicurare un coordinamento fra i tre pilastri dell'Unione, ispirati -come si sa- il primo al metodo comunitario e gli altri due a quello intergovernativo. Ciò non toglie che esso possa applicarsi anche in materia di flessibilità; e, del resto, la disciplina sulle cooperazioni rafforzate ne fa espressa menzione. Si badi bene che il principio in parola non impegna ad eliminare le diversità. Non lo fa, né potrebbe farlo perché sarebbe incompatibile con la struttura dell'Unione. Si limita ad enunciare un programma, un criterio interpretativo che, nel presupposto dell'esistenza delle diversità, tende a ricondurle ad un disegno coerente. Entro questi limiti, il principio si applica alle iniziative di flessibilità non meno che ai rapporti fra i tre pilastri.

A dire il vero, non sempre la flessibilità introduce maggiori diversificazioni. In qualche caso può verificarsi il contrario, almeno con riguardo alle legislazioni nazionali. Si pensi alla materia fiscale: in mancanza della richiesta unanimità, finora non è stato possibile armonizzare il settore delle imposte dirette, con tutte le asimmetrie e i rischi di dumping che ne conseguono. Taluni Stati membri potrebbero decidere di realizzare fra di loro quello che non si riesce a fare in una cerchia più estesa. In questo caso, evidentemente, si avrebbe una riduzione (sia pure non generalizzata) delle diversità fra le legislazioni nazionali. Resta però che, a livello di Unione, la flessibilità provoca generalmente una frammentazione del

sistema. Si pongono quindi problemi di coerenza, sia interna fra le varie iniziative flessibili, sia esterna nei rapporti con l'Unione nel suo complesso.

Sotto il primo profilo, vi è il rischio di una proliferazione disordinata di iniziative. In effetti, queste possono assumere varie forme quanto al loro oggetto. Si va da iniziative *ad hoc*, che riguardano singole misure o singole azioni, a progetti che coprono interi settori. E' chiaro che la flessibilità del secondo tipo è meno esposta al rischio di proliferazione d'anzì ricordato. Allo stesso fine si può anche pensare ad un compattamento delle varie iniziative all'interno di un numero limitato di poli di flessibilità. Due esempi serviranno ad illustrare meglio questa idea: l'Eurogruppo e l'Agenzia europea di Difesa.

L'Eurogruppo costituisce un caso di integrazione flessibile ormai consolidato; ne fanno parte per ora 12 Stati. Il Trattato ne regola alcuni aspetti essenziali (criteri di accesso, procedure decisionali, rapporti con le istituzioni dell'Unione). L'Eurogruppo dispone di un proprio Consiglio, di una Presidenza ormai stabile, di una banca centrale, di una moneta e di una politica monetaria unica, di una disciplina comune di bilancio. Questi elementi creano indubbiamente fra gli Stati dell'euro una interdipendenza più stretta rispetto agli Stati che non vi partecipano. E' diffusa l'opinione che l'Eurogruppo dovrebbe rafforzarsi sul piano istituzionale ed estendere la propria sfera di azione alla politica economica. Fra l'altro, potrebbe sviluppare politiche comuni in materia fiscale e sociale. Ad una evoluzione di questo tipo fa però ostacolo il fatto che non tutti gli Stati dell'euro si ispirano in questi campi ai medesimi indirizzi. Si pensi alle posizioni dell'Irlanda e del Regno Unito in tema di tasse e legislazione sulla previdenza e il lavoro. Questo non dovrebbe tuttavia precludere il perseguimento di tali politiche all'interno dell'Eurogruppo. Basterebbe ipotizzare un sorta di flessibilità all'interno della flessibilità; e cioè un sistema di *opting in e out*, che consenta di varare un'iniziativa anche senza la partecipazione di tutti gli Stati euro e magari con l'adesione di Stati non euro. Una soluzione del genere presenta un duplice sicuro vantaggio: consente di usufruire di una struttura consolidata ed evita il proliferare di iniziative autonome.

Analogo polo di flessibilità può ravvisarsi nell'Agenzia europea di Difesa. L'Agenzia è aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri "*wishing to be part of it*". Di fatto, il solo Stato membro che non vi aderisce è la Danimarca, la quale gode di un'esenzione generale in materia di difesa. L'Agenzia costituisce dunque, già di per sé, un organismo di integrazione flessibile. Non solo: essa è destinata ad assorbire altri gruppi di cooperazione nel settore degli armamenti, creati da un numero esiguo di Stati membri al di fuori dell'Unione (ad esempio OCCAR e Framework Agreement). L'atto costitutivo dell'Agenzia consente inoltre che si realizzino al suo interno iniziative fra alcuni soltanto dei suoi membri. Così è stato nel caso del "Codice di condotta" per gli acquisti di armamenti, dal quale si sono dissociate la Spagna e l'Ungheria. In definitiva, l'Agenzia fornisce un ulteriore esempio di flessibilità nella flessibilità; un'architettura di riferimento, un contenitore suscettibile di accogliere un complesso di iniziative di gruppi ristretti e di facilitarne uno sviluppo ordinato e coerente.

Un rapido cenno, da ultimo, ai problemi di coerenza esterna delle iniziative flessibili, che riguardano i rapporti tra queste e il sistema generale dell'Unione. Il Trattato se ne occupa esplicitamente a proposito delle cooperazioni rafforzate, con particolare attenzione alla

tutela degli Stati “out” e al funzionamento del sistema istituzionale nel suo complesso. Questa disciplina è suscettibile di essere estesa a tutte le forme di flessibilità all’interno dei Trattati, salvo che per aspetti oggetto di norme specifiche. Più delicato è il discorso relativo alle iniziative fuori Trattato, come tali svincolate da un raccordo sistematico con l’Unione. Di regola queste iniziative hanno carattere marcatamente intergovernativo, per cui organi sovranazionali come il Parlamento europeo e la Commissione rischiano di essere emarginati. Il problema può essere però mitigato: alla Commissione può essere attribuito un ruolo di osservatore, come è avvenuto all’origine degli Accordi di Schengen; nel caso del Parlamento, il gruppo extra-Trattato può impegnarsi a riferire periodicamente ai parlamentari europei (qualche cosa di simile alla relazione annuale del Presidente della BCE). Inoltre, poiché iniziative del genere non dovrebbero sfuggire al controllo dei parlamenti nazionali, possono anche funzionare le sedi di coordinamento fra questi e il Parlamento europeo.

14. *Le caratteristiche della flessibilità virtuosa*

Emergono da quanto precede le caratteristiche che la flessibilità deve presentare per essere considerata virtuosa. La flessibilità virtuosa rispetta i principi di fondo dell’Unione, ne promuove le finalità, è leale verso i suoi membri, non li discrimina, non ha mire egemoniche, è aperta all’adesione di tutti, è solidale verso chi non partecipa, si sforza di facilitarne il successivo inserimento, ha natura sussidiaria delle procedure ordinarie, non eccede nella differenziazione, evita la proliferazione delle iniziative, si preoccupa di renderle coerenti fra di loro e di raccordarle con il sistema generale dell’Unione e le sue istituzioni.

In presenza di queste caratteristiche, i timori di chi vede nella flessibilità un fattore di disgregazione del sistema, di divisione fra i suoi membri e di emarginazione delle istituzioni sovranazionali, non appaiono fondati. Al contrario, essa costituisce uno strumento utile e costruttivo sotto molti aspetti. E’ in grado di offrire un punto di equilibrio fra unità e diversità, di bilanciare le esigenze degli Stati più dinamici e di quelli più prudenti, di superare le difficoltà di funzionamento dei meccanismi decisionali comuni, di promuovere la sperimentazione di politiche e soluzioni organizzative nuove, di favorire progetti di formazione e ricerca in ambito europeo, di facilitare l’aggregazione fra gruppi di Stati membri più vicini fra loro per ragioni geo-politiche o geo-economiche, di consentire la formazione di avanguardie di una “unione sempre più stretta”, di esercitare loro tramite un ruolo di stimolo e traino per il conseguimento di questo obiettivo da parte di tutti.

Su queste basi la flessibilità merita grande attenzione ai fini di un rilancio dell’Europa in crisi. D’altra parte, come si passerà subito a dire, la flessibilità non pregiudica in alcun modo il processo costituzionale in corso, né la prospettiva di ulteriori allargamenti dell’Unione. Può svolgere anzi nei confronti dell’uno e dell’altra un’utile funzione di sostegno.

15. *Flessibilità e Trattato costituzionale*

Flessibilità e Trattato costituzionale non sono due vie fra di loro alternative: la flessibilità non elimina l'esigenza del Trattato costituzionale e continuerà ad esservi bisogno di flessibilità anche dopo che il Trattato costituzionale sia andato a buon fine.

Solo il Trattato costituzionale, con il concorso di tutti gli Stati membri, consente di rivedere gli attuali Trattati e introdurre in via generale nell'Unione le riforme necessarie a renderla più efficiente e più democratica. Quali siano, lo si è già ricordato in precedenza (*supra*, n. 3) e non è il caso di riproporne l'elenco. Vero è però che le prospettive del Trattato costituzionale sono per il momento alquanto incerte, quanto a tempi e contenuti. Si auspica che possa entrare in vigore prima del rinnovo del Parlamento europeo nel 2009, ma non esiste alcun impegno preciso in questo senso. La questione dei tempi è ovviamente legata a quella dei contenuti, sui quali le opinioni divergono fortemente. Vanno da chi preme per non modificare il testo attuale, già ratificato da 16 (e presto 18) Stati e da più della metà della popolazione europea; chi ritiene inevitabile una sua modifica dopo i no francese e olandese e propone di ripiegare su di un mini-Trattato con le riforme essenziali; chi delinea un processo costituzionale per tappe, che parta da alcune riforme più urgenti e si spinga in futuro anche al di là del testo attuale.

In questa situazione la flessibilità è chiamata a svolgere un ruolo non sostitutivo del Trattato costituzionale, piuttosto di supplenza e di stimolo. Attraverso iniziative di integrazione flessibile, alcune riforme possono essere introdotte fin d'ora. Questo è già avvenuto con la istituzione dell'Agenzia europea di difesa e la Presidenza stabile dell'Eurogruppo. Nulla vieta di spingersi oltre sulla strada delle "anticipazioni". Ad esempio, nell'ambito di gruppi ristretti, gli Stati partecipanti potrebbero optare per decisioni a maggioranza anche in materie che attualmente richiedono l'unanimità. Uno sviluppo del genere è previsto dal Trattato costituzionale in deroga alla vigente disciplina delle cooperazioni rafforzate. Potrebbe essere recepito fin d'ora: certamente senza problemi nel caso di iniziative flessibili al di fuori del Trattato o diverse dalle cooperazioni rafforzate. Ma anche rispetto a quest'ultime, se c'è l'accordo dei partecipanti, è difficile pensare che vi si possano opporre gli Stati non partecipanti o le istituzioni comunitarie.

A parte le anticipazioni, la flessibilità può svolgere una funzione di stimolo del processo costituzionale, per indirizzarlo verso un sbocco positivo e quanto più possibile sollecito. A questo fine si deve ricreare un clima che per ora manca: occorre ridare slancio all'Europa, ripristinare la fiducia dei cittadini circa la sua capacità di risolvere i loro problemi, convincerli che essa costituisce un di più rispetto all'azione dei singoli Stati. Sennonché, per le ragioni illustrate, al momento è un risultato assai arduo da conseguire se si guarda all'Unione nel suo complesso. La flessibilità può dimostrare che il processo di integrazione va avanti, sia pure in ambiti più ristretti, ed è in grado di corrispondere alle attese: con la speranza che le iniziative pionieristiche di alcuni diventino poi patrimonio di tutti.

Ci sarà comunque bisogno di flessibilità anche una volta che la vicenda costituzionale sia andata a buon fine. In un'Europa con le dimensioni attuali è difficile supporre che si possa

procedere sempre tutti insieme. La differenziazione è inevitabile e non di per sé negativa. A certe condizioni, che sono quelle della flessibilità virtuosa, essa non pregiudica l'unità, ne rappresenta piuttosto un necessario complemento. Vi saranno sempre gruppi di Stati desiderosi di avanzare a ritmi più veloci sulla via dell'integrazione, sviluppare determinate politiche di loro speciale interesse, sottrarsi alle rigidità del sistema generale. Il Trattato costituzionale non può dunque escludere la flessibilità. Lo conferma la continua presenza delle cooperazioni rafforzate, che sono anzi estese al settore della difesa. E tutto lascia prevedere che, dato il permanente rigore della disciplina di tale istituto, iniziative di flessibilità continueranno a svilupparsi anche al di fuori dell'Unione.

16. *Flessibilità e allargamento*

Tra flessibilità e allargamento esiste una interazione circolare: l'allargamento fa crescere il bisogno di flessibilità, a sua volta la flessibilità facilita l'allargamento.

La prima proposizione è scarsamente controvertibile. Con il progressivo ampliamento dell'Unione aumenta la eterogeneità dei suoi membri, cresce corrispondentemente l'esigenza di differenziazione. Questa esigenza si è manifestata fin dai tempi della "piccola Europa", composta da sei Stati relativamente omogenei fra di loro. Si è fatta, per ovvi motivi, più acuta via via che il gruppo degli Stati membri si è esteso; è avvertita in modo specialmente forte ora dopo l'ingresso di 10 nuovi Paesi. I requisiti di adesione garantiscono sintonia sui valori e principi di fondo dell'Unione; comportano altresì per i nuovi entranti l'accettazione dell'*acquis* ed un allineamento alle sue prescrizioni (salvo periodi di deroga). Ma tutto questo non elimina le diversità e, di riflesso, fa crescere la domanda di flessibilità.

La seconda proposizione (la flessibilità facilita l'allargamento) è più controversa, ma trova autorevoli consensi e a me pare non meno fondata. La ragione principale deve ricercarsi nella correlazione fra allargamento e approfondimento dell'Unione. Si è sempre sostenuto, giustamente, che i due fenomeni devono procedere insieme. In punto di fatto, questa condizione è stata generalmente rispettata: ad una serie di allargamenti hanno fatto riscontro corrispondenti avanzamenti nel processo di integrazione. In principio doveva essere così anche in occasione dell'ultimo allargamento. Ma in realtà, e malgrado le affermazioni di Nizza, quella correlazione ha funzionato solo in parte; sarebbe dunque opportuno ristabilirla, specie in funzione di ulteriori allargamenti. Ed è qui che entra in gioco la flessibilità. Per le ragioni più volte ricordate, un approfondimento a livello generale dell'Unione non è prevedibile almeno a breve. Viceversa potrebbe realizzarsi fin d'ora nell'ambito di gruppi più ristretti. In tal modo si verrebbe a ripristinare il necessario equilibrio fra allargamento e approfondimento, sia pure su basi diverse: l'ingresso di nuovi membri potrebbe essere bilanciato dal progredire dell'integrazione grazie a strumenti di flessibilità.

L'allargamento costituisce un grande successo dell'Europa, e sarebbe bene che non si arrestasse. Una sua estensione al sud-est europeo interessa particolarmente l'Italia. Ma il clima attuale non è favorevole all'ingresso di nuovi membri, dopo quello già programmato di Romania e Bulgaria. I timori sono molteplici: in parte si ricollegano al più generale

fenomeno della globalizzazione; in parte riflettono il pericolo di “diluizione” dell’Unione, con conseguente perdita di identità, funzionalità e capacità di perseguire il fine di una “unione sempre più stretta”. La prospettiva di un’Europa flessibile dovrebbe attenuare questi timori, specie quelli del secondo tipo. L’obiettivo di un’integrazione più avanzata, sul piano politico e non solo economico, potrebbe essere portato avanti da gruppi più ristretti. Uno sviluppo del genere non dovrebbe d’altra parte comportare implicazioni negative per i nuovi entranti. Se la flessibilità è (come deve essere) virtuosa, non chiude la porta a nessuno. I nuovi membri non hanno motivo di sentirsi relegati in un’Europa “minore”. Il programmato ingresso della Slovenia nell’euro depone contro questo timore.

17. Considerazioni conclusive

E’ tempo di tirare le fila delle riflessioni fin qui svolte.

L’Unione è attualmente ferma (o quasi) sul fronte sia delle politiche sia delle riforme. Questo dipende dalle sue procedure decisionali ancora troppo basate sull’unanimità o che, comunque, richiedono una maggioranza qualificata allo stato non molto diversa dall’unanimità. Sono procedure inadeguate, specie in un’Unione delle dimensioni attuali: qualsiasi decisione è esposta al veto di esigue minoranze o anche di singoli Stati. La flessibilità offre una via di uscita da questa situazione di blocco. Si fonda su di un’idea semplice e ragionevole: chi dissente non è obbligato ad associarsi ad una determinata iniziativa, ma nemmeno può impedire agli altri di attuarla. A certe condizioni, che la rendono “virtuosa”, la flessibilità non comporta pericoli di disgregazione dell’Unione. Al contrario essa offre uno strumento dinamico per contemperare le esigenze di unità e di diversità, nella prospettiva di una “unione sempre più stretta”. La flessibilità non è sostitutiva, né pregiudica il processo costituzionale in corso, che rimane altamente necessario. Nemmeno è di ostacolo, semmai facilita ulteriori allargamenti dell’Unione. Per tutte queste ragioni la flessibilità merita grande attenzione ai fini di un rilancio dell’Europa in crisi.

Le aree a cui la flessibilità può applicarsi sono molteplici: sarebbe stato troppo lungo esaminarle in dettaglio in questo studio. Basti ricordare che le iniziative di integrazione flessibile possono incidere in tutti i settori dell’Unione; occorre anzi evitare il rischio di una loro disordinata proliferazione. A questo fine può essere utile il modello dei poli di flessibilità. Se ne è accennato con riguardo all’Eurogruppo e all’ Agenzia europea di Difesa: il primo idoneo a raccogliere le iniziative flessibili in materia economica, la seconda quelle nel settore delle capacità militari e degli armamenti. Analoghi poli, basati sull’idea della “flessibilità nella flessibilità”, potrebbero realizzarsi anche in altre aree. Ad esempio, il gruppo di Pruem potrebbe fungere da punto di riferimento per nuovi progetti nell’area della circolazione delle persone, raccogliendo in tal modo l’eredità di Schengen.

Da ultimo vorrei formulare un auspicio a proposito della “Dichiarazione di Berlino”, con la quale nel marzo 2007 si celebreranno i 50 anni dei Trattati di Roma. I tempi non sono propizi per un documento particolarmente impegnativo, se si pensa che dovrà raccogliere il consenso di tutti gli Stati membri, per di più alla vigilia delle elezioni presidenziali francesi. E’ dunque diffusa la sensazione che non ci si possa attendere una dichiarazione di

portata storica paragonabile a quella di Messina. Speriamo che i fatti smentiscano queste previsioni. Per quel che riguarda il nostro tema, il mio augurio è duplice: che la dichiarazione ricordi il contributo della flessibilità al realizzarsi di grandi successi europei, quali Schengen e l'euro; e che non trascuri di menzionare l'apporto che essa potrà fornire anche in futuro ai fini di un avanzamento dell'integrazione europea.

(17 novembre 2006)